

ความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการ
อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)



นางสาวสุนิตา คงมั่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

THE INCOMPATIBILITY OF REPORT DISCIPLINARY PROCEDURE OF CIVIL SERVANTS
AND THE APPEAL OF DISCIPLINARY PUNISHMENT TO THE MERIT SYSTEM
PROTECTION BOARD (MSPB)



Miss Sunita Kongman

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการ
ทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการอุทธรณ์คำสั่ง
ลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
(ก.พ.ค.)

โดย

นางสาวสุนิศา คงมั่น

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(นางสาว ทศนีย์ ธรรมสิทธิ์)

สุนิตา คงมั่น : ความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.). (THE INCOMPATIBILITY OF REPORT DISCIPLINARY PROCEDURE OF CIVIL SERVANTS AND THE APPEAL OF DISCIPLINARY PUNISHMENT TO THE MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD (MSPB)) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์, 227 หน้า.

การศึกษาวินัยในวิทยานิพนธ์นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและออสเตรเลีย เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขเพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ และเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ ตลอดจนเพื่อเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

ผลการจากศึกษาวินัยพบว่า ปัญหาในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่ขนานนั้น เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว จะต้องรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. โดยมีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการของทั้งสององค์กรให้มีความสอดคล้องกัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วจะพบว่า ไม่ปรากฏลักษณะของการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นหรือมีการบัญญัติให้การรายงานการดำเนินการทางวินัยต้องถูกกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการไว้อย่างเพียงพอแล้ว ประกอบกับผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรมและดำรงตนด้วยความเป็นกลาง จึงทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยความถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งหลักประกันความเป็นธรรมดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ในหลักการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยเช่นกัน แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา จึงทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเพื่อเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง จึงเห็นควรให้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. หรือ กำหนดให้มีการยกเลิกกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2556

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5486048134 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: REPORT DISCIPLINARY / APPEAL / MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD

SUNITA KONGMAN: THE INCOMPATIBILITY OF REPORT DISCIPLINARY PROCEDURE OF CIVIL SERVANTS AND THE APPEAL OF DISCIPLINARY PUNISHMENT TO THE MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD (MSPB). ADVISOR: PROF. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 227 pp.

The research in this thesis is aimed at studying the problems resulting from the incompatibility of report disciplinary procedure of civil servants and the appeal of disciplinary punishment to the Merit System Protection Board (MSPB) in Thailand. The proceedings of the United States of America, of the French Republic, and of the Republic of Austria will be analyzed and compared with Thailand's in order to find problems and, therefore, solutions that make process of disciplinary proceedings and of appeal of disciplinary punishment order harmonious, that secure fairness for officials, and that truly remedy the damage that officials receiving disciplinary punishment suffer.

The result shows that the problem of the disciplinary punishment revising proceedings, which overlap between two parallel bodies, namely the agency verifying the report and the agency considering the appeal, comes from the provision specifying that after the supervising official had the disciplinary punishment order, the order must be reported to Ministry CSSC or SCS to consider. At the same time, the official, who is subject to disciplinary punishment, has the right to appeal the order to MSPB. The law, however, did not provide the fixed accordant term of these two processes. Comparing to other countries' laws, it is found that, in those countries, without the requirement that disciplinary punishment order is reconsidered by higher-ranked supervising official, the supervising official ordering the punishment order is not required to report the disciplinary proceedings; and that such a report is not deemed to be a part of disciplinary proceedings. This is because the disciplinary proceedings in those countries sufficiently secure fairness for their officials, comprising the authorities are justified that they are ethical and impartial. According to these factors, the disciplinary proceedings carry out properly and objectively. Under Civil Service Act, B.E. 2551 (2008), the so guarantee appears in the principle concerning disciplinary proceedings either. However, together with the legal requirement that disciplinary proceedings must be reported to Ministry CSSC or CSC; in verifying a disciplinary punishment ordered by a supervising official, there is an overlap between the proceedings conducted by the agency verifying the report and by the agency considering the appeal.

To conform systematically the processes, to guarantee the fairness and to give the remedy to the official who is punished, it should limit the term of verifying the report of Ministry CSSC or SCS, or abolish the reporting process.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2013

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสำเร็จของศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ซึ่งได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้ให้คำแนะนำ คำปรึกษา ตลอดจนชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ทั้ง ๆ ที่ท่านเพิ่งได้รับตำแหน่งคณบดี คณะนิติศาสตร์ ซึ่งอาจจะทำให้ต้องมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น แต่ท่านยังคงเอาใจใส่และติดตามความคืบหน้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้แนะนำแนวทางในการตอบปัญหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้, อาจารย์ทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์ ที่ได้เมตตาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้ให้คำแนะนำทั้งในด้านขององค์ความรู้ ข้อมูลเอกสาร ตลอดจนแนะนำบุคคลที่จะทำการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมาก และรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้เมตตาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทางกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์พิรุฬ เพียรล้ำเลิศ กรรมการสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ แม้ว่าท่านจะไม่สามารถรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ แต่ท่านก็ได้ให้ข้อคิดเห็น ตลอดจนหนังสือ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบพระคุณ นายประวีณ ภู นคร และนายศราวุธ เมนะเสวต ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้ผู้เขียนได้ทำการสัมภาษณ์, อาจารย์ปรีชา นิศารัตน์และอาจารย์สุวรรณ ชนะสงคราม ที่ได้เมตตาเสนอแนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนพี่สุภาพร อารยชนะรากุล, พี่ดารณี น่วมนา, น้องภัทรดา เมฆานันท์ และเจ้าหน้าที่ในสำนักมาตรฐานวินัยและสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ช่วยให้ความรู้และคอยจัดหาเอกสารให้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นางวัฒนา คงมัน มารดาของผู้เขียน ผู้ซึ่งให้ความรักความอบอุ่น คอยอบรมเลี้ยงดู ปลูกฝังสิ่งที่ดีงามและเป็นกำลังใจให้กับผู้เขียนมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณ ครูบาอาจารย์ทุกท่านที่คอยประสิทธิ์ประสาทวิชา ขอขอบคุณ ครอบครัว ญาติพี่น้อง ผู้บังคับบัญชา เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ที่คอยเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนและเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ที่คอยให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งผู้เขียนไม่อาจเอ่ยนามไว้ ณ ที่นี้ได้ครบถ้วน

อนึ่ง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกิดขึ้นได้เนื่องจากได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวินัยด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปี 2556 จากมูลนิธิพันเอก จินดา ภู สงขลา (สำนักงาน ก.พ.) ผู้เขียนจึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน แต่ถ้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ ผู้เขียนขออภัยในความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญแผนภูมิ.....	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	5
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	5
1.4 สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย.....	6
1.5 วิธีการวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ	8
2.1 การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทย	9
2.1.1 การดำเนินการทางวินัย.....	9
2.1.1.1 ที่มาและแนวคิดในการดำเนินการทางวินัย	9
2.1.1.2 หลักกฎหมายที่เป็นรากฐานของการดำเนินการทางวินัย	10
2.1.1.2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.....	10
2.1.1.2.2 หลักการโต้แย้งคัดค้าน	16
2.1.1.2.3 หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง.....	20
2.1.1.2.4 หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น.....	22
2.1.1.3 ความหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางวินัย.....	23
2.1.1.4 ประเภทของการดำเนินการทางวินัย	25
2.1.1.4.1 ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง.....	26
2.1.1.4.2 ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง.....	28
2.1.1.5 วิวัฒนาการในการดำเนินการทางวินัย	29

2.1.1.5.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	29
2.1.1.5.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	32
2.1.2 การอุทธรณ์	34
2.1.2.1 ที่มาและแนวคิด	34
2.1.2.2 หลักกฎหมายที่เป็นรากฐานของการอุทธรณ์.....	34
2.1.2.2.1 หลักการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง	35
2.1.2.2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	36
2.1.2.3 ความหมายและวัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์.....	38
2.1.2.4 ประเภทของการอุทธรณ์.....	39
2.1.2.4.1 การจำแนกประเภทตามระยะเวลา.....	39
2.1.2.4.2 การจำแนกประเภทตามองค์กร	40
2.1.2.5 วิชาการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย	47
2.1.2.5.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	47
2.1.2.5.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	49
2.1.2.6 วิชาการในการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง	49
2.1.2.6.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	49
2.1.2.6.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	50
2.2 การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายต่างประเทศ	51
2.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	51
2.2.1.1 วิชาการในการดำเนินการทางวินัย	51
2.2.1.1.1 ก่อนบังคับใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)	52
2.2.1.1.2 หลังบังคับใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA).....	53

2.2.1.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ Merit Systems Protection Board (MSPB).....	53
2.2.1.2.1 Merit Systems Protection Board (MSPB)	54
2.2.1.2.2 กระบวนการพิจารณา.....	56
2.2.1.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Systems Protection Board (MSPB)...	58
2.2.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	60
2.2.2.1 การดำเนินการทางวินัยตามรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐ.....	60
2.2.2.1.1 การกระทำความผิดวินัย (la faute disciplinaire).....	61
2.2.2.1.2 กระบวนการพิจารณาทางวินัย (la procédure disciplinaire).61	
2.2.2.1.3 โทษทางวินัย (la sanction disciplinaire).....	62
2.2.2.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	63
2.2.2.2.1 การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours gracieux) หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours hiérarchique)	64
2.2.2.2.2 การอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat).....	64
2.2.2.3 การฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง (les recours juridictionnels).....	65
2.2.3 ประเทศออสเตรเลีย	67
2.2.3.1 การดำเนินการทางวินัยตาม Public Service Act 1999.....	67
2.2.3.1.1 กระบวนการดำเนินการทางวินัย.....	67
2.2.3.1.2 โทษทางวินัย.....	69
2.2.3.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ Public Service Merit Protection Commission (PSMPC)	69
2.2.3.2.1 Public Service Merit Protection Commission (PSMPC) 69	
2.2.3.2.2 กระบวนการพิจารณา.....	71
2.2.3.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Protection Commission	72
2.3 สรุปเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ	74
2.3.1 การดำเนินการทางวินัย.....	74

2.3.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย	79
2.3.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือการฟ้องคดีต่อศาล	83
บทที่ 3 การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	87
3.1 กระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	88
3.1.1. วิวัฒนาการ.....	88
3.1.1.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	88
3.1.1.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	91
3.1.2 หลักการและเหตุผล.....	93
3.1.3 ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรายงานการดำเนินการทางวินัย.....	93
3.1.4 การรายงานการดำเนินการทางวินัย	94
3.1.4.1 รายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง.....	94
3.1.4.2 รายงานต่อ ก.พ.	95
3.1.5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย	97
3.1.6 การปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ.	98
3.1.6.1 กรณีเห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ	99
3.1.6.2 กรณีไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่ง บรรจุ.....	100
3.2 กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	101
3.2.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)	101
3.2.1.1 วิวัฒนาการ.....	102
3.2.1.1.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	102
3.2.1.1.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	103

3.2.1.2	หลักการเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง	103
3.2.1.3	โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	104
3.2.1.3.1	คณะกรรมการ.....	104
3.2.1.3.2	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	104
3.2.1.3.3	การสรรหาและการคัดเลือก.....	105
3.2.1.3.4	หน่วยงานเลขานุการ	106
3.2.1.4	อำนาจหน้าที่.....	106
3.2.2	วิธีพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตาม กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.....	107
3.2.2.1	ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์.....	108
3.2.2.2	การยื่นอุทธรณ์และถอนอุทธรณ์	109
3.2.2.3	การจ่ายสำนวนและการส่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา	110
3.2.2.4	การแสวงหาข้อเท็จจริง.....	111
3.2.2.5	การสรุปสำนวน	113
3.2.2.6	การนั่งพิจารณาวินัยอุทธรณ์	114
3.2.2.7	การทำคำวินิจฉัย	114
3.2.2.8	ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.....	119
3.2.3	การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.....	122
3.3	สภาพปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยใน ประเทศไทย	126
3.3.1	ปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้มี อำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์	126
3.3.2	ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณี อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็น ด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ.....	129
3.3.3	ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทบ	130
3.3.4	ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทบ.....	130

บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....	132
4.1 ประเทศไทย	132
4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้ให้อำนาจพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์	133
4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณี อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ	136
4.1.3 วิเคราะห์ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง.....	137
4.1.4 วิเคราะห์ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง	138
4.2 ต่างประเทศ.....	140
4.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	140
4.2.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	142
4.2.3 ประเทศออสเตรเลีย	144
4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยกับต่างประเทศ	146
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	157
5.1 บทสรุป.....	157
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	169
รายการอ้างอิง	172
ภาคผนวก.....	177
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	227

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
1. แผนภูมิกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ของประเทศสหรัฐอเมริกา	59
2. แผนภูมิกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ของประเทศฝรั่งเศส	66
3. แผนภูมิกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ของประเทศออสเตรเลีย	73
4. แผนภูมิกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535	124
5. แผนภูมิกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	125

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

จากปัญหาในระบบวินัยและอุทธรณ์ของข้าราชการที่มีความซับซ้อน ประกอบกับการไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นผลทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยมีความล่าช้าและไม่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้โดยเฉพาะ ตลอดจนได้มีการปรับปรุงระบบวินัยและอุทธรณ์ของข้าราชการ เพื่อให้เกิดความเป็นมาตรฐานเดียวกันและเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะมีการปรับปรุงแก้ไขระบบวินัยและอุทธรณ์ของข้าราชการ ตลอดจนมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ไม่เพียงพอที่จะเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการได้ เนื่องจากยังมีปัญหาในเรื่องของความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว จะต้องรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา¹ โดย อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีอำนาจในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ทั้งในแง่ของข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง และหากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม อาจมีมติให้เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ ยกโทษหรือดำเนินการใด ๆ ตามควรแก่กรณีก็ได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ โดยลักษณะดังกล่าวถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการอุทธรณ์คำสั่ง

¹ มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ”

ลงโทษต่อ ก.พ.ค.² ซึ่งอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีลักษณะบางประการที่ คล้ายคลึงกับอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เว้นแต่อำนาจในการวินิจฉัยเพิ่มโทษเท่านั้นที่ ก.พ.ค. ไม่สามารถกระทำได้ จากกรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ซึ่งหากองค์กรใด องค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อนแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาวินิจฉัยขององค์กร อีกรวมหนึ่งได้ เช่น ทำให้เกิดกระบวนการพิจารณาซ้ำ หรือการพิจารณาต้องสูญเสียเวลาหรือมีความล่าช้า ออกไป เป็นต้น ตลอดจนอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปว่า กรณีที่มติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีความเห็นที่ขัดแย้งกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่ง หรือปฏิบัติให้เป็นประการใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรม และมีได้เป็นการ บรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังทำให้เกิด ความสับสนและยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ และอาจส่งผลกระทบต่อความ น่าเชื่อถือขององค์กรได้ นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัย ไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ได้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก อาทิเช่น ปัญหาจากการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับ การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ทั้งในกรณีของการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ ยกโทษหรือ ดำเนินการใด ๆ ตามควรแก่กรณีก็ตาม ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น โดยในการเยียวยาหรือเรียกคืนสิทธิประโยชน์ดังกล่าว หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการโดยไม่ถูกต้องแล้ว อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิอันชอบธรรมผู้ถูกลงโทษทางวินัยและผลประโยชน์ของทางราชการได้ ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง เนื่องจากระบบวินัยของประเทศไทยอาจยึดติดอยู่ในระบบอุปถัมภ์³ จึงทำให้องค์กรผู้พิจารณารายงาน การดำเนินการทางวินัยมีอคติและความลำเอียง ซึ่งเป็นผลให้การพิจารณารายงานการทางวินัยขาด ความเป็นกลาง ตลอดจนผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงอาจมิได้ปฏิบัติหน้าที่ของตน ได้อย่างเต็มความสามารถ เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านวินัยเป็นการเฉพาะ หรือ ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยขององค์กร

² มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติ นี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วัน ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 17 - 18.

ผู้มีอำนาจในการตรวจสอบ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยทั้งสิ้น

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยแล้วพบว่า ปัญหาในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่ขนานนั้น เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ทั้งสององค์กรมีอำนาจหน้าที่ที่แยกจากกัน แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการให้มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ ในขณะที่การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. นั้น กฎหมายกำหนดให้ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับการอุทธรณ์⁴ อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ก็ตาม แต่ได้มีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดวางหลักการกรณีดังกล่าวไว้ว่า⁵ “แม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่บางขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะ แต่เจ้าหน้าที่รัฐก็จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่เกิน 90 วัน หากล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วถือว่าล่าช้าอันเป็นเหตุให้นำคดีมาฟ้องสู่ศาลปกครองได้ ตามมาตรา 49⁶ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

⁴ มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 298/2550 กรณีผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนด ขณะที่การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการทางวินัยล่าช้า ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ขาดคุณสมบัติที่เข้าร่วมโครงการฯ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่เหมาะสมอื่นๆ ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวน 228,130 บาท

⁶ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

โดยเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศแล้วปรากฏว่า ไม่พบว่า มีลักษณะของการรายงานการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัย ของผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น หรือมีการบัญญัติให้การรายงานการ ดำเนินการทางวินัยต้องถูกกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องมาจากกระบวนการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศได้มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไว้อย่างเพียงพอแล้ว อาทิเช่น การมีสิทธิได้รับหมายแจ้งก่อนการดำเนินการ ทางวินัย การมีสิทธิยื่นคำให้การเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา การมีสิทธิเสนอพยานหลักฐานได้ภายใน เวลาอันสมควร ตลอดจนการมีสิทธินำทนายความมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณา เป็นต้น อีกทั้ง หากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจในการคำสั่งลงโทษดังกล่าว สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ต่อ ก.พ.ค. และศาลปกครองได้ ประกอบกับผู้มีความจรรยาบรรณทางวินัยเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม และดำรงตนด้วยความเป็นกลาง จึงทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยความถูกต้องและเป็นธรรม กรณีจึงไม่ต้องมีกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการ ดำเนินการของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด ซึ่งหลักประกันความเป็นธรรมดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ใน กระบวนการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยเช่นกัน แต่เนื่องจากระบบวินัยของประเทศไทยอาจยึดติดอยู่ในระบบอุปถัมภ์⁷ จึงทำให้ผู้มีอำนาจในการ ดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยอย่างมีอคติและความลำเอียง ซึ่งหากในอนาคตผู้มีอำนาจใน การดำเนินการทางวินัยเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ประกอบกับการมีระบบการควบคุมตรวจสอบ การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรที่ดีแล้ว การรายงานการ ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อาจไม่ มีความจำเป็นอีกต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ และเพื่อเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ 2 แนวทาง คือ เห็นควรให้มีการกำหนด ระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดย กำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ต้องพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้ หรือกำหนดให้มีการยกเลิกกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ

⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 17 - 18.

ก.พ. เพื่อพิจารณา ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. อย่างเป็นระบบ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญให้มีความถูกต้องและเหมาะสม
5. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีความสอดคล้องต้องกันต้องกันอย่างเป็นระบบ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวินัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 เท่านั้น โดยมีประเด็นในการศึกษาเปรียบเทียบถึงปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไขเพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษมีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

1.4 สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย

กระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทยที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุมีหน้าที่ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็เปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่ขนาน โดยกระบวนการดังกล่าวมิได้เป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง ดังนั้น หากมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. หรือกำหนดให้มีการยกเลิกกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณาแล้ว จะทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

1.5 วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนา ความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งศาลที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview Research) จากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งในด้านวินัยและอุทธรณ์จากสำนักงาน ก.พ. และ ก.พ.ค.

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ
2. ทำให้ทราบถึงความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา

3. ทำให้ทราบถึงความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญให้มีความถูกต้องและเหมาะสม

5. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีความสอดคล้องต่อกันอย่างเป็นระบบ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 2

ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทย และระบบกฎหมายต่างประเทศ

วินัยข้าราชการถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในระบบบริหารงานบุคคลประการหนึ่ง ซึ่งการที่จะบริหารงานบุคคลในองค์กรให้ประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายได้นั้น จะต้องอาศัยการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติขึ้นมาเพื่อให้บุคลากรในองค์กรยึดถือและปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและเท่าเทียมกัน ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจมีได้ทั้งข้อปฏิบัติและข้อห้ามมิให้กระทำ เพื่อควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรให้มีความถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปอย่างมีระเบียบ อีกทั้งยังส่งผลให้การดำเนินงานภายในองค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้มากที่สุดด้วย

อย่างไรก็ตาม หากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่วางไว้ อาจถูกดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ ตลอดจนจะต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีความผิด กล่าวคือ ก่อนมีการสั่งลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาจะต้องมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากอคติและความลำเอียง ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งด้วย และเมื่อได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วจะต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเพื่อพิจารณาและตรวจสอบว่าการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวมีความถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม อาจมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินการทางวินัยใหม่ได้ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการดังกล่าวสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการดำเนินการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการตามกฎหมาย

สำหรับในบทนี้ ผู้เขียนจะขออธิบายถึงหลักการพื้นฐานของการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามลำดับ โดยจะกล่าวถึงหลักกฎหมาย ความหมาย วัตถุประสงค์ วิวัฒนาการ ตลอดจนการเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ทั้งตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาวิจัยก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อหาของกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในบทต่อไป

2.1 การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทย

การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทยเกิดขึ้นในสมัยรัชการที่ 7 โดยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์เป็นอย่างมาก ซึ่งปรากฏเด่นชัดเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกาศใช้ โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นสร้างหลักความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ และเพื่อเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง โดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทยดังต่อไปนี้

2.1.1 การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยถือเป็นส่วนหนึ่งในมาตรการรักษาวินัยข้าราชการ สำหรับวินัยข้าราชการนั้นถือว่ามีผลสำคัญต่อระบบการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นสิ่งที่ควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้ต้องยึดถือและปฏิบัติตาม หากไม่มีวินัยแล้วการดำเนินงานภายในองค์กรอาจไม่สามารถประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

2.1.1.1 ที่มาและแนวคิดในการดำเนินการทางวินัย¹

ในระบบการบริหารงานบุคคล หน่วยงานราชการมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติขึ้นมาเพื่อให้ข้าราชการในหน่วยงานยึดถือ

¹ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2553), หน้า 1.

และปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้อาจมีได้ทั้งข้อปฏิบัติและข้อห้าม เพื่อควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มีความถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปอย่างมีระเบียบ อีกทั้งเพื่อให้การดำเนินงานภายในหน่วยงานราชการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่วางไว้ อาจถูกดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยถือเป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาวินัยข้าราชการ โดยใช้เป็นมาตรการในการปราบปรามข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยหรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการ

2.1.1.2 หลักกฎหมายที่เป็นรากฐานของการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการเป็นกระบวนการที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้บังคับบัญชา กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดำเนินการสืบสวน สอบสวนข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัย ตลอดจนพิจารณาฐานความผิดและกำหนดโทษ ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการไม่เป็นการถาวรหรือชั่วคราว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การดำเนินการทางวินัยจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ ตลอดจนจะต้องมีระบบตรวจสอบที่ดีเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรมและปราศจากอคติและความลำเอียง จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอยกหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1.1.2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายถึง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะกระทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้² ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินกิจการใด ๆ ได้ จากลักษณะดังกล่าว

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 292.

จะเห็นได้ว่า กฎหมายเป็นทั้งที่มาของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งลักษณะของการกระทำทางปกครองนั้น สามารถจำแนกได้ออกเป็น 3 ประเภท คือ³

1) นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับฝ่ายปกครองหรือเอกชน ซึ่งนิติกรรมทางปกครองนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือที่เรียกว่า “กฎ” และนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง” โดยลักษณะสำคัญของนิติกรรมทางปกครองนั้น ประกอบไปด้วย 4 ประการ ดังนี้

1.1) เป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง

1.2) เจตนาที่องค์กรดังกล่าวแสดงให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง จะต้องเป็นเจตนาที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้น การที่องค์กรได้ประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเพียงแค่ขอความร่วมมือหรือเตือนให้บุคคลหรือคณะบุคคลกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ขอให้งดจำหน่ายสุราในวันธรรมสวนะหรือเตือนให้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาต จึงไม่รวมอยู่ในความหมายนี้

1.3) ผลทางกฎหมายที่องค์กรดังกล่าวประสงค์จะให้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของตน กล่าวคือ การสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการสร้างนิติสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแต่งตั้งหรือเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 292 - 295.

1.4) นิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น โดยเจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่ บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม

2) สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่ คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมี ลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือ แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

3) ปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การกระทำของ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าว โดยที่การกระทำดังกล่าวไม่ใช่เป็นลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นคำสั่งที่เกิดจากกระบวนการที่เจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้บังคับบัญชากระทำการโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดำเนินการสืบสวน สอบสวนข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัย ตลอดจนพิจารณาฐานความผิดและกำหนดโทษ ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว มีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวังหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว จึงถือได้ว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นนิติกรรมทาง ปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยข้าราชการจะต้องมีความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้ อำนาจและจะต้องกระทำการภายในขอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาดำเนินการ ทางวินัยโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองมีอำนาจในการเข้าตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าวได้ ซึ่งศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการ กระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายไว้หลายกรณี โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.

38/2554⁴ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2535 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการไว้ก่อนได้ ตามข้อ 7 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2518) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ

⁴ สำนักงานศาลปกครอง, คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย [ออนไลน์], 14 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th

พลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าด้วย การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แต่การดำเนินการทางวินัยกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน โดยให้มีผลย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่งได้ ทั้งนี้ตามข้อ 10 ประกอบข้อ 5 ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2535 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างที่ 2 : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.

114/2554⁵ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจอันมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำการยืมเงินทรวงจ่ายไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนจากการกระทำละเมิดได้นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวนก่อนแล้วจึงจะทำการวินิจฉัยและออกคำสั่งได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนยืมทรวงจ่ายที่ยืมไปโดยมิได้ดำเนินการดังกล่าว แต่ได้นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายคนละฉบับและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งไปโดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้การกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เนื่องจากภารกิจในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่มีอยู่อย่างมาก ทำให้ไม่อาจสร้างกฎหมายเพื่อรองรับและครอบคลุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองได้ทั้งหมด จึงมีความจำเป็นที่กฎหมายจะต้องกำหนดข้อยกเว้นของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายไว้ เพื่อเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้ คือ⁶

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 515 - 516.

1) อำนาจดุลพินิจ ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น แม้ฝ่ายปกครองจะถูกบังคับว่าจะต้องดำเนินการทุกอย่างตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติมีหลายกรณีที่กฎหมายให้ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะนำเอากฎหมายเข้ามาปรับใช้กับข้อเท็จจริง เพื่อให้เกิดความยุติธรรม และความเหมาะสมในการดำเนินงาน

2) ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการของฝ่ายปกครองในเหตุการณ์ที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเป็นอย่างมาก ซึ่งถ้าหากฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดอาจทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ ฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกตัดสินใจที่จะดำเนินการบางอย่างที่มีผลเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

3) นิติกรรมทางปกครองที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้ นิติกรรมทางปกครองบางประเภทซึ่งมีลักษณะพิเศษในตัวเองที่ไม่อาจถูกศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ เช่น

3.1) การกระทำทางรัฐบาล (acte de gouvernement) คือ การกระทำของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมือง เช่น นิติกรรมทางปกครองของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลไม่สามารถนำมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ เนื่องจากไม่ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตามปกติของฝ่ายปกครอง แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางการเมืองที่รัฐบาลมีต่อรัฐสภา

3.2) มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง (les mesures d'ordre intérieur) คือ การที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ของตนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งคำสั่งเช่นนี้หากไม่ได้ไปกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ใด ถือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงไม่อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้ ซึ่งศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายไว้หลายกรณี โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.

16/2553⁷ ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการในผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมพิจารณาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนรองอธิการบดีมหาวิทยาลัย และแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนรองอธิการบดีประจำวิทยาเขต และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งออกตามมติดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนมติและคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี จากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งรักษาราชการแทนรองอธิการบดี และแต่งตั้งรักษาราชการแทนรองอธิการบดีประจำวิทยาเขตดังกล่าว เป็นการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองอธิการบดีเนื่องจากอธิการบดีมหาวิทยาลัยครบวาระการดำรงตำแหน่งอันมีผลให้รองอธิการบดีพ้นจากตำแหน่งด้วยซึ่งการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการใช้มาตรการภายในของฝ่ายปกครองและเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะพิจารณาแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนรองอธิการบดีเนื่องจากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานให้มีความต่อเนื่องของมหาวิทยาลัย ดังนั้นมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ตัวอย่างที่ 2 : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.

267/2553⁸ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคนกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการปกปิดการจัดซื้อจัดจ้างโครงการตามงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยให้ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการเพื่อการพิจารณาลงโทษทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยนั้นเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่พฤติการณ์เป็นรายกรณีและเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา อันถือเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ศาลปกครองมีอาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจดังกล่าวแทนผู้บังคับบัญชาได้

⁷ สำนักงานศาลปกครอง, คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย [ออนไลน์], 4 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th

⁸ เรื่องเดียวกัน.

2.1.1.2.2 หลักการโต้แย้งคัดค้าน

หลักการโต้แย้งคัดค้าน (Droit de la défense)⁹ หรือ หลักการฟังความสองฝ่าย (Principal of Bilateral Hearing) ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคลในการปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักการนี้บังคับว่า ก่อนการวินิจฉัยสั่งการที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด ฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสบุคคลนั้นมีโอกาสโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตน เพื่อให้บุคคลนั้นอยู่ในสถานะที่จะปกป้องสิทธิหรือประโยชน์ของตนได้อย่างแท้จริง โดยฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะใช้เป็นข้อมูลในการออกคำสั่งให้แก่บุคคลนั้นทราบ รวมทั้งจะต้องให้เวลาอันสมควรในการจัดเตรียมเอกสารพยานหลักฐานของบุคคลดังกล่าวด้วย

โดยหลักการดังกล่าวนี้ ในหลาย ๆ ประเทศไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองในทุก ๆ ประเภท แต่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะบางฉบับเท่านั้น เช่น ในประเทศเบลเยียม หลักการนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายประกันการว่างงาน เป็นต้น หรือในประเทศฝรั่งเศส ไม่ได้มีการบัญญัติหลักการโต้แย้งคัดค้านไว้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับนิติกรรมทางปกครองในทุก ๆ ประเภท แต่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย โดยในระยะแรกได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เช่น ในคดี Tery สภาแห่งรัฐเคยเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยของนาย Tery โดยอ้างกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยที่รับรองหลักนี้ไว้ (C.E., 20 มิถุนายน 1913) ต่อมาสภาแห่งรัฐได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้จำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองในการออกนิติกรรมอื่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิปัจเจกชนในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ แม้ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ ในการออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายปกครองก็ต้องเคารพต่อสิทธิการโต้แย้งคัดค้านของผู้ที่จะอยู่ภายใต้บังคับนิติกรรมทางปกครองนั้น เช่น ในคดี Dame Veuve Trompier – Gravier¹⁰ สภาแห่งรัฐได้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้เพิกถอนการอนุญาตเปิดซุ้มขายหนังสือพิมพ์ โดยวางหลักไว้ว่า เมื่อคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นโทษและมีผลร้ายแรงต่อนิติฐานะของบุคคล ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพหลักการโต้แย้งคัดค้านของคู่กรณีด้วย

⁹ บุปผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม - เมษายน 2548): 15 - 16.

¹⁰ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ (องค์คณะพิเศษ) คดี Dame Veuve Trompier-Gravier ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1944

สำหรับในระบบกฎหมายไทย ได้นำหลักการโต้แย้งคัดค้านหรือหลักการฟังความสองฝ่ายมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง¹¹ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ¹²

- 1) ทำให้คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐออกใช้บังคับกับคู่กรณีนั้นมีความสมบูรณ์มากขึ้น
- 2) ทำให้คู่กรณีมีโอกาสป้องกันสิทธิของตนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลักการเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น มีความสำคัญต่อกระบวนการดำเนินการทางวินัยเป็นอย่างมาก โดยถือว่าขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวเป็นสาระสำคัญอันเป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือและปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอาจมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการโต้แย้งคัดค้านไว้หลายกรณี โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 15/2553¹³ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานบุคคลมิใช่ในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹¹ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

¹² สำนักงานศาลปกครอง, สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2554), หน้า 106 - 107.

¹³ สำนักงานศาลปกครอง, คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย [ออนไลน์], 1 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th

ตัวอย่างที่ 2 : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.

63/2553¹⁴ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย 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 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยจะต้องระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงทราบ แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแจ้งแต่เพียงรายชื่อพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาโดยมิได้มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา จึงทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติดังกล่าว และมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก็ตาม แต่เนื่องจากภารกิจของฝ่ายปกครองที่มีความหลากหลาย หากกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการดังกล่าวในทุก ๆ กรณี อาจทำให้ความเสียหายต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักการโต้แย้งคัดค้าน โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองที่แม้จะมีลักษณะไปกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีได้โดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แบ่งออก เป็น 2 กรณี คือ¹⁵

1) ข้อยกเว้นเด็ดขาด เป็นกรณีที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ของปัจเจกชน ซึ่งถือเป็นอำนาจผูกพันของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองทันที โดยไม่ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบและเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หากเห็นว่าการให้โอกาสเช่นนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะได้ สำหรับข้อยกเว้นเด็ดขาดนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคสาม¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, 2540), หน้า 263 - 265.

¹⁶ มาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ”

2) ข้อยกเว้นไม่เด็ดขาด เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจที่จะให้สิทธิในการชี้แจงข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ก็ได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย สำหรับข้อยกเว้นไม่เด็ดขาดนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคสอง¹⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการโต้แย้งคัดค้านไว้ โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 104/2549¹⁸

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งนั้นสืบเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีและก่อนมีการแจ้งคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่อำเภอรอบและสายลับชุดสืบสวนสถานีตำรวจภูธรได้ทำการล่อซื้อยาบ้าจากราษฎร โดยผู้ฟ้องคดีได้ปรากฏตัวและร่วมเจรจาต่อรองการซื้อยาบ้าด้วย ประกอบกับข้อมูลทางลับจากชุดปราบปรามยาเสพติด ศตส. มีข้อมูลน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำพินระสัญญาที่จะเลิกเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งปวงกับศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของอำเภอ ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงการกล่าวหาว่าตนมีส่วนพัวพันกับยาเสพติดโดยการเข้าไปชี้แจงและให้ถ้อยคำไว้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจแล้ว กรณีจึงถือได้ว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการออกคำสั่ง ซึ่งหากปล่อยไว้เนิ่นนานอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ ตามมาตรา 30 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด

¹⁷ 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”

¹⁸ สำนักงานศาลปกครอง, คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย [ออนไลน์], 4 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th

2.1.1.2.3 หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง

หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (non bis in idem)¹⁹ เป็นหลักกฎหมายที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญา โดยห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันมาแล้ว ซึ่งหลักการนี้ได้ขยายขอบเขตไปถึงกฎหมายปกครองโดยนำมาใช้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ศาลก็สามารถนำมาปรับใช้ได้ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการนำหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งมาปรับใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการวินัยระดับท้องถิ่นได้พิจารณารายงานการทำความผิดและมีมติในเรื่องใดแล้ว ไม่อาจนำรายงานฉบับเดียวกันนั้นไปเสนอต่อคณะกรรมการวินัยระดับภาคเพื่อพิจารณาได้อีก²⁰

สำหรับในประเทศไทยหลักการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรืออยู่ในระหว่างการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้พิจารณาแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ได้กระทำความผิดวินัยในมูลความผิดเดียวกัน จึงส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นการดำเนินการทางวินัยในมูลความผิดฐานเดียวกันก็ตาม แต่การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าวแล้ว พบว่ากฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดการปฏิรูปการเมืองด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น จึงเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ

¹⁹ บุบผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 5, 1: 22.

²⁰ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 8.

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นคนละส่วนกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัด กรณีจึงไม่ใช่เป็นการดำเนินการทางวินัยที่ซ้ำซ้อนอันเป็นการขัดกับหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งแต่อย่างใด นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้ โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า²¹ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการผู้นั้นอีก ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเพราะถือว่าเป็นการลงโทษทางวินัยคนละฐานความผิดกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะได้ลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการผู้นั้นไปแล้ว หากต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการผู้นั้นอีก ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติอีกเช่นเดียวกัน เพราะถือว่าเป็นการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษ ทั้งนี้ ศาลปกครองก็ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 106/2549²² ในคดี

ที่ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดเทศบาลตำบลได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลการสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวว่า ได้ทำต่าหนึ่กบึงบองที่ใช้ในการจับสลากหมายเลขเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่ง ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง ประธาน ป.ป.ช. จึงส่งเรื่องให้นายกเทศมนตรีพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเพื่อพิจารณาและมีมติลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้ว เป็นประการอื่นได้ จึงต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่จำต้องผูกพันตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจรับฟังได้

²¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “คำวินิจฉัยที่ 32/2547 เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดหลังจากที่หน่วยงานต้นสังกัดได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษซ้ำ,” 1 สิงหาคม 2547

²² สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ. (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2551), หน้า 33 - 35.

2.1.1.2.4 หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Le principe hiérarchique)²³ หมายถึง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของคำสั่งภายในหรือหนังสือเวียนก็ตาม นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการพิจารณาสั่งการหรือทบทวนคำสั่งใด ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งส่วนในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม โดยอาจดำเนินการเปลี่ยนแปลง ยกเลิกและแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นประการอื่น โดยการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้จะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานแบบระบบราชการ (bureaucracy) อย่างไรก็ตาม อำนาจบังคับบัญชามีลักษณะที่แตกต่างจากอำนาจกำกับดูแล กล่าวคือ เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรภายใต้กำกับดูแล ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องทำเป็นรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชาที่แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ก็สามารถกระทำได้และไม่มีข้อกำหนดรูปแบบ นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลยังไม่มีอำนาจในการสั่งการให้องค์กรภายใต้กำกับดูแลต้องปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนเห็นว่าเหมาะสม โดยมีอำนาจในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น สำหรับวัตถุประสงค์ของการบังคับบัญชานั้นมีขึ้นเพื่อการดังต่อไปนี้²⁴

- 1) แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาของบุคคลแต่ละคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กร
- 2) ทำให้เกิดระบบการสั่งการบังคับบัญชาที่ชัดเจนและต่อเนื่อง
- 3) เป็นหลักประกันว่าผู้บังคับบัญชาจะสามารถปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้อย่างใกล้ชิด
- 4) ทำให้เกิดความเป็นระเบียบภายในองค์กร และเป็นหลักประกันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
- 5) ทำให้ไม่เกิดปัญหาการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชา

²³ ของ-ปีแอร์ เตรง, “หลักกฎหมายทั่วไป: การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปโดยสภาแห่งรัฐ,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 6, 1 (มกราคม-เมษายน 2549): 77.

²⁴ สุวิชา เป้าอารีย์, “ทฤษฎีระบบราชการและความเป็นจริง,” *วารสารพัฒนาสังคม* 13, 2 (2554): 1.

อย่างไรก็ดี แม้ว่าหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะมีข้อดีในแง่ของการทำให้เกิดความเป็นระเบียบวินัยภายในองค์กร ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และยังเป็นการช่วยลดความขัดแย้งระหว่างบุคคลและองค์กรได้ดี แต่ยังมีข้อเสียในบางประการ เช่น ความล่าช้า เนื่องจากเป็นระบบงานที่จะต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนและเสนองานตามลำดับชั้น ซึ่งหากเป็นกรณีเร่งด่วนอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานได้ จึงควรมีการปรับลดขั้นตอนบางขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ไว้หลายกรณี โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.264/2550²⁵ การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์ของสำนักงาน แม้ว่าค่าโทรศัพท์จะไม่ใช่งานที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากการสั่งการในเรื่องของทางราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าโทรศัพท์ของสำนักงานไปใช้จ่ายเป็นค่าเหมารถขนของและไปส่งสามีที่ต่างจังหวัดซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

2.1.1.3 ความหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางวินัย

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมิได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “วินัย” ไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องหาคำนิยามของคำว่า “วินัย” จากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยแต่ละท่านได้ให้คำนิยามของคำว่า “วินัย” ไว้ ดังนี้

นายประวิณ ณ นคร²⁶ ได้อธิบายความหมายคำว่า “วินัย” ไว้

2 แนวทาง คือ

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบ สำหรับคนในองค์การ ในหมู่ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งจะเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของ

²⁵ สำนักงานศาลปกครอง, คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย [ออนไลน์], 14 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th

²⁶ ประวิณ ณ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2528), หน้า 24 - 25.

ทหาร ในวงการข้าราชการพลเรือนก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการพลเรือน ในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติหรือแบบของข้าราชการครู เป็นต้น

2) ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (behavior) ที่แสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง หรือยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา หรือความเป็นระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน

Joseph Kingsbury²⁷ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “วินัย” หมายถึง การควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งอาจกระทำได้ 2 วิธี คือ โดยการออกกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และบังคับโดยการลงโทษ หรือโดยการสั่งสอน และการฝึกอบรมเพื่อให้มีความรับผิดชอบ

Leon C. Megginson²⁸ อธิบายคำว่า “discipline” มาจากคำว่า “disciple” แปลว่า “follower” (ผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่าวินัยที่ดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี (good leadership) ดังนั้น เมื่อพูดถึง “discipline” จึงมีความหมายแตกต่างกันเป็น 3 ด้าน คือ

1) discipline ในลักษณะที่เป็น “การควบคุมตนเอง” (self - control) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการซึ่งอาจเรียกว่า “self - discipline” (อัตวินัย)

2) discipline ในลักษณะที่เป็น “เงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ” (Condition for orderly behavior) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์การให้มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรมโดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขชักนำต่าง ๆ เช่น สร้างขวัญและความสามัคคี

3) discipline ในลักษณะที่เป็น “กระบวนการของนิติธรรม” (Judicial due process) การมอง discipline ในแง่นี้มุ่งไปที่กระบวนการในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการกระทำอันพึงปฏิบัติและข้อห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้ทำผิด

²⁷ Joseph Kingsbury, *Personal Administration for Thai Student* (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1975), p. 52.

²⁸ Leon C. Megginson, *Personnel and Human Resources Administration* (Homewood: Richard D. Irwin, 1977), p. 468 - 476,

จากการที่ผู้ทรงคุณวุฒิหลาย ๆ ท่านได้ให้คำนิยามของคำว่า “วินัย” ไว้ อาจสรุปได้ว่า “วินัย” หมายถึง กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแบบแผนขององค์กรหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้เพื่อควบคุมความประพฤติหรือพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงาน ให้ยึดถือและปฏิบัติตามเพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบขององค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งคำนิยามดังกล่าวนี้มีความหมายสอดคล้องกับคำว่า “วินัยข้าราชการพลเรือน” ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมายไว้ 2 นัย คือ นัยที่หนึ่ง หมายถึง ระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติ และนัยที่สอง หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ข้าราชการแสดงออกมาว่าสามารถจะควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของบทวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้²⁹ ซึ่งหากข้าราชการผู้ใดไม่ยึดถือและปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อกำหนดดังกล่าว อาจจะถูกดำเนินการทางวินัยได้

ดังนั้น “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ”³⁰ จึงหมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นวิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้พยานการ การให้ออกจากราชการไว้ก่อน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงแก่ข้าราชการ สำหรับวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางวินัยนั้น มีขึ้นเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของประชาชน³¹

2.1.1.4 ประเภทของการดำเนินการทางวินัย

จากข้อกำหนดทางวินัยที่มีทั้งในส่วนของการปฏิบัติและข้อห้าม อันเป็นขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งข้าราชการทุกคนจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงานราชการนั้น ๆ หากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สามารถจำแนกได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ

²⁹ สำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2525), หน้า 1.

³⁰ ประวิณ ณ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, หน้า 102.

³¹ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 3 - 4.

2.1.1.4.1 ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง³² ได้แก่ การกระทำผิด

โดยการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งข้อปฏิบัติมีลักษณะดังต่อไปนี้³³

- (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
- (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการมติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
- (4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการโดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
- (5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
- (6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ
- (7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ
- (8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน
- (9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

³² มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³³ มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

(11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

หรือการฝ่าฝืนข้อห้ามในลักษณะดังต่อไปนี้³⁴

(1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

(2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

(3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

(4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

(5) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

(6) ต้องไม่เป็นการกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในทางหุ้นส่วนหรือบริษัท

(7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ

(8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

(9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

(10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

³⁴ มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2.1.1.4.2 ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ การกระทำผิดใน

ลักษณะดังต่อไปนี้³⁵

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทุจริต

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลา เกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่าง ร้ายแรง

(5) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้าย ประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการ ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่าง ร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการ ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสองและมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

³⁵ มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2.1.1.5 วิวัฒนาการในการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยถือเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานบุคคลซึ่งสืบทอดและมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีการพัฒนาควบคู่ไปกับระบบราชการ ปรัชญา ค่านิยม หลักปฏิบัติ ตลอดจนวัฒนธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจแบ่งแยกวิวัฒนาการของการดำเนินการทางวินัยตามระบบกฎหมายไทยได้ดังนี้ คือ³⁶

2.1.1.5.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฉบับแรกของไทยถือกำเนิดขึ้นมาใน พ.ศ. 2471 และถือเป็นยุคแรกเริ่มของระบบราชการไทยที่มีการนำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้ในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมองการณ์ไกลและพระราชทานแก่ประชาชนโดยมิได้มีการเรียกร้องด้วยทรงเล็งเห็นว่าในช่วงเวลาก่อนหน้านี้ การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนยังขาดระเบียบบรรทัดฐานให้ยึดถือและปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งในเรื่องการรับบุคคลเข้ารับราชการ การรับเงินเดือน วินัย การลงโทษ หรือการออกจากราชการ โดยแต่ละกระทรวงต่างปฏิบัติตามระเบียบหรือประเพณีของส่วนราชการของตนขาดกฎเกณฑ์กลางในการยึดถือปฏิบัติ ประกอบกับบุคคลทั่วไปได้รับการศึกษาเพิ่มมากขึ้น จึงควรเปิดโอกาสให้เข้ารับราชการโดยเลือกสรรอย่างเป็นกลางและยุติธรรม ให้ถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนตามหลักความเสมอภาค ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้กำหนดขึ้นเพื่อสนองพระราชดำริ 4 ประการของพระองค์ท่าน คือ

1) ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน กล่าวคือ ให้ข้าราชการพลเรือนทั่วไปอยู่ภายใต้ระเบียบที่เหมือนกันทุกกระทรวงแม้จะเป็นข้าราชการในกระทรวงทหารก็ตาม ยกเว้นแต่เพียงข้าราชการตุลาการเท่านั้นที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2471

2) ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม โดยกำหนดให้ผู้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องเป็นผู้สอบไล่วิชาข้าราชการพลเรือนได้ โดยให้ใช้วิธีสอบแข่งขันและให้ผู้สอบได้คะแนนสูงกว่ามีสิทธิเข้ารับราชการก่อนผู้สอบได้คะแนนต่ำกว่า ซึ่งหลักการดังกล่าวตรงกับหลักของระบบคุณธรรมในข้อที่ว่า ให้ถือหลักความรู้ความสามารถและความเสมอภาคในการเข้ารับราชการ

³⁶ สรุปลงมาจาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 11.

3) ให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพ โดยให้ได้รับเงินเดือนตลอดเวลาที่รับราชการอยู่ มีโอกาสได้เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไปตามความรู้ความสามารถและอายุราชการ และมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการ ซึ่งหลักการดังกล่าวตรงกับหลักวิชาการบริหารงานบุคคลที่ต้องมีลักษณะมั่นคง วัฒนาและถาวร

4) ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษทางวินัยไว้ ดังนี้

4.1) วินัยที่กำหนดให้ข้าราชการต้องถือปฏิบัติ ได้แก่

- (1) อุทิศเวลาทั้งหมดของตนให้แก่ราชการ
- (2) รักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
- (3) เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา
- (4) ถือประโยชน์ของราชการแผ่นดินเป็นที่ตั้ง
- (5) ไม่กระทำการใด ๆ อันอาจเสียเกียรติศักดิ์

ของตำแหน่งหน้าที่ราชการส่วน

4.2) วินัยที่เป็นข้อห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติ ได้แก่

(1) ห้ามมิให้อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เพื่อหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือแก่ญาติมิตรของตน

(2) ห้ามมิให้เป็นตัวกระทำการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใด ๆ

(3) ห้ามกระทำการหาผลประโยชน์ใด ๆ อันอาจเป็นทางทำให้เสียความเที่ยงธรรมในตำแหน่งหน้าที่ของตน

(4) ในการปฏิบัติราชการ ห้ามมิให้กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตนเว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

4.3) โทษทางวินัย มี 4 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ไล่ออก
- (2) ลดตำแหน่งหรือลดขั้นเงินเดือน
- (3) ตัดเงินเดือน
- (4) ตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร

ในช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ได้ยกเลิกยศและบรรดาศักดิ์ เปลี่ยนโครงสร้างของระบบการบริหารงานบุคคลจากระบบชั้นยศมาเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง โดยกำหนดเงินเดือนให้เป็นไปตามหน้าที่ของตำแหน่ง และเปลี่ยนชื่อ องค์ประกอบขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลใหม่ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลครั้งนี้ดำเนินการอย่างเร่งรีบและค่อนข้างเฉพาเจาะจง ทำให้ยากแก่การสับเปลี่ยนโยกย้ายและไม่คล่องตัว จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2479 โดยกลับไปใช้ระบบชั้นยศเหมือนในอดีต และในช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 2482 2485 2495 และ 2497 มีการกำหนดชั้นประจำตัวข้าราชการและเทียบตำแหน่งการเข้าสู่ชั้นยศ และเป็นยุคที่อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ถูกลดและเพิ่มสลับกันเป็นระยะ ๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอำนาจของ ก.พ. นี้ เป็นผลมาจากหากมีการให้อำนาจแก่ ก.พ. มากเกินไปจะส่งผลทำให้ระบบราชการมีความล่าช้า ในทางกลับกันหากมีการกระจายอำนาจไปยังกระทรวง ทบวง กรม ก็มีข้อครหาในเรื่องความไม่เป็นธรรม การเล่นพรรคเล่นพวก ความเหลื่อมล้ำและไม่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการแยกข้าราชการออกมาเป็นหลายประเภท และมีการจัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลต่างหากแยกจาก ก.พ. ยิ่งจะทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวมากขึ้น

เมื่อปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคล จากเดิมเคยมีการยึดถือคนเป็นหลักโดยเปลี่ยนมาเป็นยึดงานเป็นหลัก ซึ่งงานจะเป็นตัวกำหนดค่าตอบแทน และคนที่จะทำ มีการจ่ายค่าตอบแทนตามงาน ตลอดจนมีการจำแนกตำแหน่งงานออกเป็นกลุ่ม ๆ มีการยกเลิกระดับประจำตัวข้าราชการมาใช้เป็นระดับตำแหน่งตามหลักระบบจำแนกตำแหน่ง ให้ข้าราชการรับเงินเดือนตามตำแหน่ง เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกสรรบุคคลเข้ารับตำแหน่ง โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการเลือกสรรบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ โดยอาจใช้วิธีการสอบหรือการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการก็ได้ ตามเหตุผลความจำเป็นของแต่ละตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. และปรับปรุงระบบวินัยและการอุทธรณ์ ตลอดจนมีการสร้างระบบร้องทุกข์ขึ้นเป็นครั้งแรก

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีประเด็นเนื้อหาสาระที่ใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาให้มีความทันสมัย และมีการจัดหมวดหมู่ไว้เพื่อความเป็นระเบียบ นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติหมวดของการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการเพิ่มเติมด้วย

2.1.1.5.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้โดยเฉพาะ ตลอดจนมีการปรับปรุงระบบวินัยข้าราชการ โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในลักษณะดังต่อไปนี้³⁷

1) วินัยและการรักษาวินัย ได้มีการปรับปรุงและจัดหมวดหมู่ข้อปฏิบัติ ข้อห้าม และลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงใหม่ นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติลักษณะความผิดวินัยเพิ่มเติมในเรื่องของการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศไว้เป็นข้อห้ามในมาตรา 83 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2) กระบวนการดำเนินการทางวินัย กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อปรากฏว่ามี การกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัย ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กล่าวคือผู้บังคับบัญชา (ระดับต้น) สามารถดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาได้ เมื่อปรากฏว่ามี การกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยไม่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบ

3) การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ สามารถจำแนกได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ

³⁷ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ, หน้า 33 - 52.

3.1) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจพิจารณาความผิดและสั่งลงโทษในสถานโทษและอัตราโทษได้เพียงใดนั้น ให้เป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ดังนั้น เลขานุการกรม ผู้อำนวยการกอง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกรัฐมนตรี จึงมีอำนาจในการพิจารณาความผิดและสั่งลงโทษได้

3.2) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ คือ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณา ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ อ.ก.พ. ในระดับต่าง ๆ มีอำนาจในการพิจารณา เช่น อ.ก.พ. กรม สำหรับข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือ อ.ก.พ. จังหวัด สำหรับข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นต้น

4) โทษทางวินัย ได้มีการปรับเปลี่ยนสถานโทษจาก “ลดขั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระบบบริหารงานบุคคล

5) การรายงานการดำเนินการทางวินัย กำหนดให้ทุกกรณีจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง โดยไม่ต้องรายงานไปยัง ก.พ. เพื่อตรวจสอบอีก เว้นแต่มีเพียงบางกรณีเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ก.พ. จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยในทุก ๆ กรณี

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า วิวัฒนาการในการดำเนินการทางวินัยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังได้มีการปฏิรูประบบวินัยข้าราชการเพื่อให้เกิดความมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้มากกว่าพระราชบัญญัติฉบับเดิม ๆ ที่ผ่านมา

2.1.2 การอุทธรณ์

หากข้าราชการผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการดำเนินการทางวินัย สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีทั้งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการอุทธรณ์ภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นกฎหมายกำหนดให้จะต้องมีการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

2.1.2.1 ที่มาและแนวคิด

การอุทธรณ์ถือเป็นมาตรการในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่ดีประการหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสในการทบทวน ควบคุม และตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง³⁸ และเนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว หากมีการฟ้องร้องหรือมีคดีความกันเกิดขึ้นจะทำให้เกิดความล่าช้า ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวได้ ดังนั้น การอุทธรณ์จึงถือเป็นกระบวนการเยียวยาภายในของฝ่ายปกครอง โดยเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับผลกระทบอันเนื่อง มาจากคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งหากการอุทธรณ์เป็นผลสำเร็จบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองอาจไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีกต่อไป จึงมีผลทำให้เป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองได้ในที่สุด

2.1.2.2 หลักกฎหมายที่เป็นรากฐานของการอุทธรณ์

การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้ย่อมส่งผลดีต่อการบริการสาธารณะ เนื่องจากการดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องอาศัยความคล่องตัวและความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน แต่ในบางครั้งการที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไป อาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอยู่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศและประชาชนได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของ

³⁸ ประวิณ ฒ นคร, “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์,” เอกสารประกอบหลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิตกรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงาน ก.พ. 5 กรกฎาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปในทางที่ถูกต้องและเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

2.1.2.2.1 หลักการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครอง³⁹ หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง ซึ่งจากความหมายของคำว่า “การตรวจสอบ” หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครอง การตรวจสอบจึงถือว่าเป็นการควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการ เป็นต้น และความหมายของคำว่า “การเยียวยา” หมายถึง การเยียวยาแก้ไขความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครอง จึงถือว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดยเป็นการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า “การควบคุมฝ่ายปกครอง” คือ การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองเอง เช่น การอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ และการควบคุมภายนอกของฝ่ายปกครอง เช่น โดยศาล หรือองค์กรพิเศษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “การควบคุมฝ่ายปกครอง” ก็คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง

นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยังถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42⁴⁰ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเสียก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งหาก

³⁹ Guy Braibant, *Le Contrôle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, (Paris, Editions Cujas, 1973)

⁴⁰ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

ไม่ดำเนินการดังกล่าวแล้วศาลปกครองอาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีดังกล่าวไว้หลายกรณี โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 159/2548⁴¹

ในคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีได้ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษาภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อประธาน ก.ค. โดยมีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์จึงถือได้ว่าไม่ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตัวอย่างที่ 2 : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 841/2548⁴²

ตามข้อ 113 วรรคสอง ของประกาศ กจจ. จังหวัดสกลนคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 25 มกราคม 2545 กำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์ให้วินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ หากมีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 30 วัน และให้บันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย ซึ่งรวมระยะเวลาที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ทั้งสิ้น 150 วัน เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในขณะที่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์และยังอยู่ในกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติที่ยังไม่ครบขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

2.1.2.2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26⁴³ มาตรา 28⁴⁴ และมาตรา 31⁴⁵ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

⁴¹ สำนักงานศาลปกครอง, *คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย* [ออนไลน์], 14 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th

⁴² เรื่องเดียวกัน.

⁴³ มาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

⁴⁴ มาตรา 28 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติในหมวดนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

⁴⁵ มาตรา 31 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่

รวมทั้งบุคคลที่อยู่ในสถานะของข้าราชการด้วย หากข้าราชการผู้ใดถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ก็สามารถที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยคดีวินัยข้าราชการก็เป็นคดีพิพาทที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้บังคับบัญชา กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดำเนินการสืบสวน สอบสวนข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดวินัย ตลอดจนพิจารณาฐานความผิดและกำหนดโทษ จึงถือได้ว่าคดีวินัยข้าราชการก็เป็นคดีพิพาททางปกครองประเภทหนึ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴⁶ ดังนั้น หากข้าราชการผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยผู้ใดเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการไว้หลายกรณี โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม”

⁴⁶ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) กรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

ตัวอย่างที่ 1 : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่

อ.133/2548⁴⁷ คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งมีหน้าที่ต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการของอธิบดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากดำเนินการไม่ถูกต้องตามมาตรา 104 วรรคสอง (1) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยให้ดำเนินการทางวินัยใหม่ให้ถูกต้องต่อไป ซึ่งอธิบดีมีหน้าที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษและสั่งให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยกลับเข้ารับราชการก่อน จึงจะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนที่อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ เมื่ออธิบดีดำเนินการทางวินัยใหม่โดยมิได้เพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมและสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการก่อน จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ตัวอย่างที่ 2 : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 136/2549⁴⁸

ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนชั้นยศ จึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อขอกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา 87 แห่ง พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดว่า หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการตามรายงานที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนและให้ถือว่าไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสอบสวน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อขอกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในเวลาที่ศาลกำหนด จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

2.1.2.3 ความหมายและวัตถุประสงค์ในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ (Appeal)⁴⁹ คือ กระบวนการทางนิติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการมีทางร้องขอให้องค์กรหรือผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งอีกครั้งซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการร้องทุกข์ (Grievance) กล่าวคือ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการ

⁴⁷ สำนักงานศาลปกครอง, คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย [ออนไลน์], 14 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁹ ประวิณ ณ นคร, “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์,” เอกสารประกอบหลักสูตรการพัฒนาระดับสูงและเพิ่มทักษะนิติกรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงาน ก.พ. 5 กรกฎาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

พนักงานสัมพันธ์ (Employee Relation Process) ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน โดยลักษณะของการอุทธรณ์นั้นเป็นการร้องเรียนคัดค้านหรือโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาต่อองค์กรว่าปฏิบัติไม่ถูกต้อง ไม่ยุติธรรมไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสม และขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้น ซึ่งมีลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้สั่งการ แตกต่างจากลักษณะของการร้องทุกข์ที่เป็นการร้องขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ โดยมุ่งหมายในทางที่จะให้เกิดความสัมพันธ์อันดีภายในองค์กรระหว่างผู้ร้องทุกข์กับผู้เป็นเหตุให้ร้องทุกข์

2.1.2.4 ประเภทของการอุทธรณ์

การควบคุมฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครอง โดยวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองทั้งก่อนและภายหลังการกระทำทางปกครองจะต้องควบคู่กันไปจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งมิได้ กล่าวคือ การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองจะช่วยระงับก่อนที่จะเกิดกรณีพิพาทอันเป็นผลดี คือ เป็นการสกัดกั้นมิให้มีการละเมิดกฎหมายโดยฝ่ายปกครองและเกิดคดีความกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อาจจะไม่เพียงพอเพราะการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองไม่สามารถสกัดกั้นมิให้ฝ่ายปกครองละเมิดกฎหมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครองมาช่วยในการระงับข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้น และเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด โดยสามารถจำแนกประเภทของการควบคุมฝ่ายปกครองได้ 2 ประเภท ดังนี้⁵⁰

2.1.2.4.1 การจำแนกประเภทตามระยะเวลา

การจำแนกตามวิธีการนี้เป็นการจำแนกตามระยะเวลา โดยถือเอาระยะเวลาก่อนการกระทำทางปกครองและระยะเวลาหลังการกระทำทางปกครองเป็นเกณฑ์

1) การควบคุมก่อนการดำเนินการ

เป็นมาตรการในการคุ้มครองประชาชนและเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองไม่ให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือทำให้เสียหายแก่สิทธิของประชาชนก่อนที่จะมีการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง กระบวนการนี้แบ่งได้ออกเป็น 3 แบบ ได้แก่

⁵⁰ เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 23 - 30.

แบบที่ 1 คือ การสร้างองค์การควบคุมซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความเห็นเบื้องต้น ทั้งความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะวินิจฉัยในเรื่องนั้น ๆ

แบบที่ 2 คือ กระบวนการควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครอง

แบบที่ 3 คือ กระบวนการควบคุมโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

2) การควบคุมภายหลังการดำเนินการ

เป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมมาตรการแรกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการหรือมีนิติกรรมทางปกครอง และการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หากปราศจากมาตรการนี้อาจมีผลทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนภายหลังการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่ได้รับการคุ้มครองได้

2.1.2.4.2 การจำแนกประเภทตามองค์กร

ในการควบคุมฝ่ายปกครองนอกจากการจำแนกตามระยะเวลาแล้ว ยังมีการจำแนกการควบคุมฝ่ายปกครองตามองค์กร โดยมีลักษณะดังนี้ คือ

1) การอุทธรณ์ภายในองค์กร

เป็นมาตรการคุ้มครองและควบคุมภายในฝ่ายปกครองในความหมายอย่างกว้าง โดยยังไม่มียกเว้นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ⁵¹

ก) การอุทธรณ์ตามกฎหมายทั่วไป

เป็นการอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เช่นใดแล้ว คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลา

⁵¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, การควบคุมฝ่ายปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 94 - 104.

ดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของแต่ละฉบับนั้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ซึ่งการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายทุกฉบับจึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีขั้นตอนและรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) การยื่นอุทธรณ์ มีลักษณะดังนี้ คือ

(1.1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ คู่กรณี หมายถึง ผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคน ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่น ๆ สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ได้ แต่สามารถที่จะใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง

(1.2) ผู้รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณี ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด

(1.3) ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้ระบุระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งนั้นจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวและระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายเฉพาะ มีระยะเวลานั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

(2) รูปแบบของคำอุทธรณ์ ประกอบด้วย

(2.1) ต้องทำเป็นหนังสือ

(2.2) ต้องมีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจน

(2.3) ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่

อ้างอิงประกอบ

(3) การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งรับพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนได้ โดยจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็วและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ สำหรับในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นจะต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันแรก

(4) ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว อาจมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดหรือในเรื่องใดก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชาตามสายงานนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองอยู่ 2 ประเภท ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเอาไว้ก็ตาม แต่ไม่อยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่

(ก) คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี ในกรณีที่

คำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดย่อมที่จะเป็นองค์การสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าซึ่งจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองโดยตรง

(ข) คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ในกรณี

ที่คำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายใดก็ตาม คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผลทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นที่สุดและไม่มีการใดที่สูงกว่าซึ่งจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองโดยตรงเช่นเดียวกัน

ข) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ เป็นการอุทธรณ์

ตามที่พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีได้นำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ เช่น

- ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 52 บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง...” หรือ

- ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 66 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง มาตรา 28 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา 45 มาตรา 48 วรรคห้า มาตรา 52 หรือมาตรา 65 วรรคสอง หรือมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา 46 วรรคสอง ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง...”

2) การอุทธรณ์ภายนอกองค์กร

เป็นการควบคุมจากองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองซึ่ง ได้แก่ การควบคุมทางศาล หรือองค์กรพิเศษ เป็นต้น โดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงการควบคุมทางศาลเป็นหลัก ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

ก) ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครององค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์และศาลยุติธรรม แต่เนื่องจากข้อจำกัดในการพิจารณาอุทธรณ์ทั้งของในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ได้ถึงที่สุดในชั้นของคณะกรรมการฯ หากแต่ต้องรายงานคำวินิจฉัยนั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และในส่วนของศาลยุติธรรมที่มักจะจำกัดขอบเขตในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง จากเหตุผลดังกล่าวจึงนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองในที่สุด สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของแต่ละองค์กรนั้นมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁵²

(1) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19 และมาตรา 20 กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจากความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะทำการพิจารณาวินิจฉัยและให้ความเห็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของตนก่อนที่จะเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ซึ่งในการใช้สิทธิร้องทุกข์ของข้าราชการนั้น จะกระทำต่อเมื่อได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจนครบทุกชั้นตอนแล้ว แต่ข้าราชการผู้นั้นยังไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัยจึงจะสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อยกเว้นบางประการที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจปฏิเสธไม่รับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้พิจารณาได้ เช่น เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีมติเด็ดขาดแล้ว หรือเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว เป็นต้น

(2) ศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง โดยบุคคลผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ แม้ว่าจะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการก็เช่นเดียวกัน แต่จากข้อจำกัดในการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมที่มักจะสงวนขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองเนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ จึงทำให้ข้าราชการผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทาง

⁵² สนวิธ โชติรัตน์, “แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 36 - 41.

วินัยไม่ได้รับการเยียวยาและบรรเทาความเสียหายเท่าที่ควร ซึ่งศาลยุติธรรมได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีวินัยข้าราชการไว้หลายกรณี โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 : คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1155/2526⁵³

โจทก์เป็นข้าราชการ ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และถูกสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติ อ.ก.พ. กระทั่งทวงๆ โจทก์อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. ผลการอุทธรณ์ นายกรัฐมนตรีสั่งยกอุทธรณ์ โจทก์ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษและให้โจทก์มีสิทธิกลับเข้ารับราชการในฐานะเดิม ศาลฎีกาพิพากษายืนยกฟ้องโจทก์ เพราะเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งไปตามอำนาจหน้าที่โดยชอบอย่างไรแล้ว ศาลไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอีกโจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

ตัวอย่างที่ 2 : คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3535/2529⁵⁴

จำเลยในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงโทษโจทก์ โดยได้พิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนแล้วเชื่อได้ว่าโจทก์กระทำความผิดจริง อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ศาลจึงไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าโจทก์มีความผิดวินัยหรือไม่อีก เมื่อจำเลยได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว อีกทั้งมิได้มีการกลั่นแกล้งโจทก์แต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวจึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์

ข) หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁵

ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งคดีวินัยข้าราชการถือเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้บังคับบัญชา กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดำเนินการสืบสวน สอบสวนข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดวินัย ตลอดจนพิจารณาฐานความผิดและกำหนดโทษ โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวมีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือ

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การฟ้องคดีวินัยต่อศาลยุติธรรม [ออนไลน์], 14 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา <http://www.lawreform.go.th>

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), หน้า 92 - 94.

หน้าที่ของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว จึงจำเป็นที่จะต้องมีศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และเนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเอง โดยคู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งหากมีการนำหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคดีเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมมาบังคับใช้ อาจทำให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือไม่ได้รับการเยียวยาและบรรเทาความเสียหายได้เท่าที่ควร ดังนั้น ศาลปกครองจึงจำเป็นที่จะต้องสร้างหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะเฉพาะตัวขึ้นมา หรือที่เรียกว่า “การพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวน” กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีมีไม่เพียงพอในการวินิจฉัยศาลสามารถที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองได้แสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้อย่างครบถ้วน และเพื่อให้เกิดยุติธรรมแก่คู่กรณีให้มากที่สุด ซึ่งศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีวินัยข้าราชการไว้หลายกรณี โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่

อ. 354/2551⁵⁶ การกระทำผิดวินัยในฐานของการประพฤติชั่วนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงความประพฤติของข้าราชการ เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตลอดจนความรู้สึกของสังคม โดยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป จากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย ศ. มีหนังสือร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับนาง ช. ภรรยาของผู้ร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ซึ่งเป็นบุพชนียบุคคลเป็นพ่อพิมพ์ของชาติมีหน้าที่ถ่ายทอดความรู้และอบรมลูกศิษย์ให้เป็นคนดี พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวข้างต้นในการมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับภรรยาของบุคคลอื่น ย่อมก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการและความรู้สึกของสังคม อันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว

ตัวอย่างที่ 2 : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่

อ.87/2553⁵⁷ ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาล ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีป่วยเข้ารับการรักษาตัวในสถานพยาบาล แต่เพื่อเป็นการสร้างหลักฐานว่ามาปฏิบัติราชการจึงได้ให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำสมุดลงลายมือชื่อมาให้ผู้ฟ้องคดีลงนาม ณ สถานพยาบาล โดยไม่ได้รับอนุญาต การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีงานเร่งด่วนจึงต้องกระทำการเช่นนั้น เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นใบลาป่วยตาม

⁵⁶ สำนักงานศาลปกครอง, คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย [ออนไลน์], 14 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา www.admincourt.go.th

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

ระเบียบว่าด้วยการลาฯ จึงเป็นกรณีที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการ และจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กรณีจึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการอันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

2.1.2.5 วิวัฒนาการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีวิวัฒนาการสืบทอดกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นมีขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีการโอกาสในการทบทวน ควบคุม และตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละฉบับ เช่น ระยะเวลาในการอุทธรณ์ หรือองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น โดยสามารถจำแนกวิวัฒนาการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายไทยได้ดังนี้ คือ

2.1.2.5.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ คือ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี แต่เนื่องจากการมีตัวแทนของกลุ่มอาชีพหรือตัวแทนของข้าราชการเข้ามาเป็นกรรมการในองค์กรดังกล่าว จึงทำให้องค์กรขาดความเป็นกลาง และเกิดปัญหาความไม่มีเอกภาพในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนมาตรฐานโทษทางวินัยระหว่างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกันและต่างองค์กรก็มีความลึกลับกันอยู่ จากสาเหตุดังกล่าวจึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในที่สุด โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยออกเป็น 2 กรณี คือ⁵⁸

1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง
มีหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ ดังนี้

(ก) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด พิจารณาและมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

⁵⁸ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ, หน้า 60 - 64.

(ข) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม เมื่อ อ.ก.พ. กรมพิจารณาและมีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(ค) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาและมีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(ง) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติไม่รับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้พิจารณา ผู้อุทธรณ์อาจอุทธรณ์มตินั้นต่อ ก.พ. ได้อีกชั้นหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบมติดังกล่าว และกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งยกอุทธรณ์ สั่งลดโทษ หรือสั่งคงโทษตามมติของ อ.ก.พ. ดังกล่าว ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้วแต่กรณีได้อีกชั้นหนึ่ง

2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง มีหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ ดังนี้

(ก) ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาและมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

(ข) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(ค) เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใด ให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

2.1.2.5.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁵⁹

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งจากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างของส่วนราชการ ให้เหลือเพียงบทบาทในการเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหารอย่างเดียวนั้น เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับบทบาทของ ก.พ.ร. อีกทั้งได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ ยังมีการปรับหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยกำหนดให้⁶⁰ ผู้ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ทั้งนี้ การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงเนื้อหาโดยละเอียดในบทต่อไป

2.1.2.6 วิวัฒนาการในการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครองมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในระบบการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง โดยสามารถจำแนกวิวัฒนาการในการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครองตามระบบกฎหมายไทยได้ดังนี้ คือ

2.1.2.6.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁶¹

เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกาศใช้ การพิจารณาพิพากษาหรือการมีคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวกับคดีวินัยข้าราชการอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง⁶² ซึ่งในการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครองนั้น หาก

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-67.

⁶⁰ มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁶¹ วิเทพ พชรภิญโญพงศ์, “เอกสารวิชาการ เรื่อง การลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง : ศึกษาเปรียบเทียบวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม,” หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส) รุ่นที่ 9 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, สำนักงานศาลยุติธรรม, 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁶² มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ดำเนินการเกี่ยวกับเงื่อนไขขั้นต้นหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้ว หากไม่พอใจในการผลของคำวินิจฉัยสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีใดแล้ว หากยังไม่พอใจในผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น สามารถที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาพิพากษาได้อีกชั้นหนึ่ง

2.1.2.6.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกาศใช้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง กล่าวคือ กรณีผู้ที่ถูกสั่งลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว หากข้าราชการผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่งวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยไม่จำเป็นต้องทำการยื่นฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครองชั้นต้นอีกต่อไป ดังนั้น คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงอยู่ใน

(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”

อำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶³

2.2 การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายต่างประเทศ

จากการที่ผู้เขียนต้องการที่จะศึกษาถึงปัญหาในระบบการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในประเทศไทย จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาเปรียบเทียบถึงระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยในต่างประเทศ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ โดยผู้เขียนเลือกทำการ ศึกษาถึงระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศออสเตรเลีย ตามลำดับ

2.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศต้นกำเนิดในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงทำการศึกษาถึงระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1.1 วิวัฒนาการในการดำเนินการทางวินัย

เดิมก่อนมีการประกาศใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินการโดยอาศัยหลัก Duo Process ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

⁶³ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น”

ในระบบวินัยที่สำคัญหลายประการ โดยสามารถแบ่งแยกวิวัฒนาการของการดำเนินการทางวินัยของ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดังนี้

2.2.1.1.1 ก่อนบังคับใช้ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)

การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยของประเทศไทยเป็นไปตามหลัก Duo Process โดยอาศัยหลักแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ หลักการรับฟัง ข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้กระทำความผิดและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งสาระสำคัญของกระบวนการดำเนินการ วินัยในประเทศไทยมีขั้นตอนและรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ⁶⁴

1) ในการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัยมีสิทธิได้รับหมายแจ้งอย่างน้อย 30 วันก่อนการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งนั้น จะต้องระบุข้อหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา และหลังจากที่ได้รับหมายแจ้งแล้วผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร ซึ่งการสอบสวนดังกล่าวมีขั้นตอน และวิธีการที่คล้ายกับการพิจารณาคดีของศาล

2) เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น แล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้มี อำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มี อำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว

3) ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ภายใน 15 วันนับแต่ วันที่คำตัดสินมีผลบังคับ โดยคำร้องดังกล่าวจะต้องเสนอเหตุผลเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กร ต้นสังกัด และจะต้องเสนอพยานหลักฐานประกอบด้วย ซึ่งในการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) นั้นให้ถือเป็นที่สุด เว้นแต่กรณีที่ สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการอุทธรณ์เพื่อขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น มีพยานหลักฐานใหม่ หรือมีการตีความกฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์จะพิจารณาคดีจากเอกสาร และหลักฐานเท่าที่มีอยู่เท่านั้น โดยจะไม่นั่งพิจารณาสอบสวนคดีดังกล่าวอีก และให้ถือว่าคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการอุทธรณ์เป็นที่สุดในระดับฝ่ายบริหาร

⁶⁴ จรินดี หะวานนท์, “วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา,” *ตุลพาท* 27, 6 (พฤศจิกายน

4) ข้าราชการผู้ใดเมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) แล้ว หากไม่พอใจ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาล (Federal District Court) ได้

2.2.1.1.2 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) ซึ่งนำไปสู่การแก้ไข Civil Service Reform Act (CSRA) ขึ้นในปี 1978 เป็นผลทำให้เกิดการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนใหม่ กล่าวคือ มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นใหม่ 3 องค์กร แทนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ได้แก่⁶⁵

1) สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

2) การแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

2.2.1.2 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 ตลอดจนการศึกษา

⁶⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 68.

วิจัยพัฒนาระบบคุณธรรม จึงถูกถ่ายโอนมาอยู่ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB)

2.2.1.2.1 Merit Systems Protection Board (MSPB)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ Merit Systems Protection Board (MSPB)⁶⁶ ถูกจัดตั้งขึ้นตาม Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ถือเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (independent executive agency) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

1) หลักการเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง⁶⁷

จากปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) ซึ่งจะต้องสวมบทบาทที่เป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการและผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาดในคราวเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ จากปัญหาดังกล่าวจึงได้นำไปสู่การแก้ไข Civil Service Reform Act (CSRA) ขึ้นในปี 1978

2) โครงสร้าง

สำนักงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มีการจัดแบ่งโครงสร้างภายในส่วนงานออกเป็นสำนักงานและแผนกต่าง ๆ ดังนี้⁶⁸

(1) สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations) ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินิจฉัย และงานด้าน

⁶⁶ เพ็ญญา พงษ์มานะวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2552) หน้า 1.

⁶⁷ วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา US Merit Systems Protection Board,” วารสารข้าราชการ 49, 5 (กันยายน - ตุลาคม 2547): 1 – 2.

⁶⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 69 - 70.

การบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB)

(2) สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

(3) สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการตามคำร้อง

(4) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้องและกรณีต่าง ๆ เพื่อเข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการด้วย

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

(6) สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่าง ๆ เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ

(7) สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity) ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรมในการจ้างงานของคณะกรรมการ

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

(9) กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division) ทำหน้าที่พัฒนา ดำเนินการ และดูแลรักษาระบบสารสนเทศ อัตโนมัติของคณะกรรมการ

(10) สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงานในส่วนภูมิภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถไต่สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มอบหมายได้

3) อำนาจหน้าที่

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ภายใต้ Civil Service Reform Act 1978 มีดังต่อไปนี้ คือ⁶⁹

(1) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ได้แก่ คำร้องที่เกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหารทรัพยากรบุคคล

(2) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องที่น่าเข้าสู่การพิจารณาจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel)

(3) ดำเนินการศึกษาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานราชการต่าง ๆ และ

(4) ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล

2.2.1.2.2 กระบวนการพิจารณา

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

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70 - 71.

1) การยื่นอุทธรณ์

คดีที่อาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณา (The Civil Service Commission หรือ C.S.C) แล้ว 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 คือ⁷⁰ การยื่นอุทธรณ์แบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นคำอุทธรณ์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต โดยเข้าสู่ระบบ “e-Appeal Online” ผ่านทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือการยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ หรือการมาส่งเอกสารด้วยตนเอง โดยใช้แบบฟอร์มของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) จะต้องกระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของหน่วยงาน หรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยผู้อุทธรณ์อาจยื่นอุทธรณ์แต่เพียงหนังสืออุทธรณ์หรือหนังสือแจ้งคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ได้

2) การไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยนั้นผู้วินิจฉัยคดีปกครองหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนอาจดำเนินการได้ 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้⁷¹

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

(2) วิธีวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการ (Informal adjudication) ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองที่จะเลือกวิธีการตาม que คิดว่าเหมาะสม

⁷⁰ เพ็ญภา พงขมานวงค์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 7 - 8.

⁷¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 72 - 73.

3) การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท⁷²

เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) เป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งตุลาการศาลปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) จะพิจารณาก่อนว่าคำร้องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของตน และมีการยื่นคำร้องภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ซึ่งหากผ่านการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวแล้ว จึงจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไต่สวน โดยเริ่มจากการเชิญผู้ร้องมาสอบถามคำให้การหรือข้อมูลพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องอาจมาด้วยตนเองหรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาก็ได้ และเมื่อได้รับฟังข้อมูลและพยานหลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ตุลาการศาลปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) จะพิจารณาคัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากคู่กรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาดแล้ว ให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุด สำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการศาลปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) เรื่องดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ณ กรุงวอชิงตัน และมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ถือเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) อาจมีมติให้ดำเนินการทางใดทางหนึ่ง เช่น สั่งให้หน่วยงานของรัฐระงับหรือยกเลิกคำสั่ง เยียวยาแก้ไขคำสั่ง หรือการสั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษ เป็นต้น

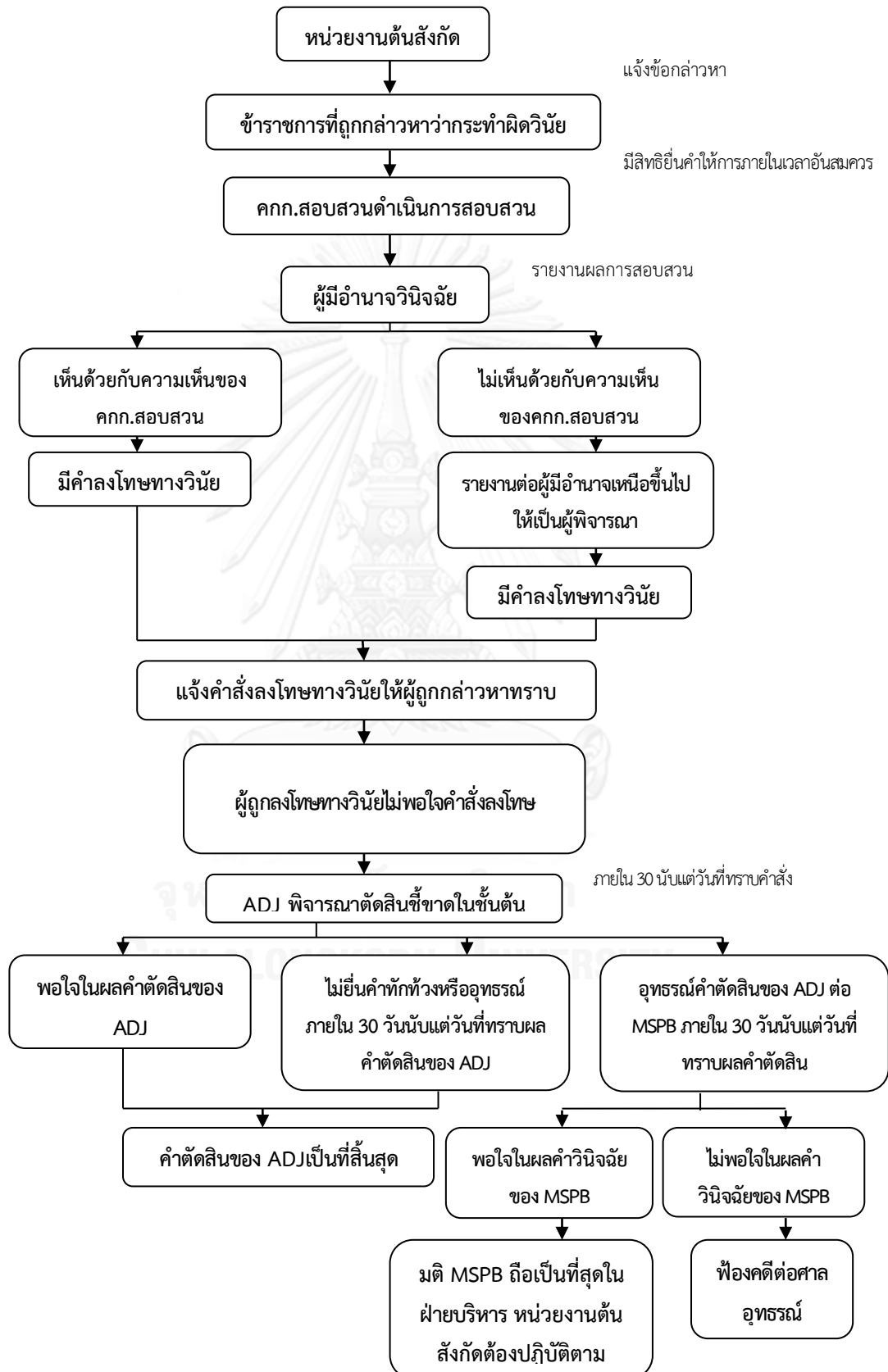
2.2.1.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Systems Protection Board (MSPB)⁷³

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ เว้นแต่คดีที่มีการอุทธรณ์โดยมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ของหน่วยงาน คดีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้น (District Court) หรือ Equal Employment Opportunity Commission เท่านั้น

⁷² เพ็ญภา พจมานวงค์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 11 - 12.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9 - 10.

แผนภูมิที่ 1 กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกา



2.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในกลุ่ม Civil Law โดยมีระบบศาลคู่ที่เหมือนกับประเทศไทย แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะไม่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาอย่างเป็นทางการก็ตาม แต่มีการองค์กรที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาถึงระบบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของประเทศฝรั่งเศส โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.2.1 การดำเนินการทางวินัยตามรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐ

การดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสถือว่ามีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ ได้ดีอีกประเทศหนึ่ง เนื่องจากการลงโทษทางวินัยอาจมีผลกระทบต่อตัวข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ถูกไล่ออกจากราชการ ดังนั้น กฎหมายและคำพิพากษาของศาลจึงบัญญัติรับรองให้กระบวนการทางวินัยต้องมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาของศาล โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้⁷⁴

1) หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีสิทธิในการต่อสู้คดี โดยการเสนอข้อเท็จจริงโต้แย้งข้อกล่าวหา รวมถึงการมีทนายความคอยช่วยเหลือ นอกจากนี้ ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลที่นำมาใช้ในการกล่าวหาตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 65 รัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1905 อย่างไรก็ดี ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจเสียสิทธิในทางป้องกัน (droit de la défense)⁷⁵ หรือสิทธิในการเข้าตรวจดูสำนวนในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยในฐานะละทิ้งหน้าที่ (l'abandon de poste) หรือเป็นข้าราชการประเภทที่ถูกจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน (des grèves interdites) เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการเรือนจำ เป็นต้น

2) หลักการพิจารณาแบบองค์คณะ ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (le conseil de discipline) หรือคณะกรรมการผสมทางบริหาร (la commission administrative paritaire) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เนื่องจากการพิจารณาในรูปแบบขององค์คณะ

⁷⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 76 - 77.

⁷⁵ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ, หน้า 4.

จะทำให้เกิดอำนาจในการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติและการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในคน ๆ เดียว

2.2.2.1.1 การกระทำความผิดวินัย (la faute disciplinaire)

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายวินัยของข้าราชการฉบับใดที่แจ่มแจ้งหรือให้คำนิยามว่า การกระทำความผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบุคลากรหรือองค์กรผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องซึ่งข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหา โดยพิจารณาว่ามีการกระทำความผิดต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิด และความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ อย่างไรก็ตามก็มีข้อพิจารณาบางประการที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการ อาทิเช่น⁷⁶

1) การกระทำความผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ (la faute commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions)

2) การกระทำความผิดวินัยจะต้องเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี (l'obligation) เช่น การไม่ดำรงตำแหน่งราชการหลาย ๆ ตำแหน่งหรือหลาย ๆ ที่ในเวลาเดียวกัน (l'interdiction du cumul d'activités publiques) การไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (l'obligation de désintéressement) กับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ การรักษาความลับราชการ (le secret professionnel) การรักษาจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ (la discrétion professionnelle) การวางตัวเป็นกลาง (la neutralité) เป็นต้น

2.2.2.1.2 กระบวนการพิจารณาทางวินัย (la procédure disciplinaire)⁷⁷

โดยที่รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กำหนดให้ การดำเนินการทางวินัยจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (le conseil de discipline) หรือคณะกรรมการผสมทางบริหาร (la commission administrative paritaire) ขึ้นมาดำเนินการ ประกอบไปด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งการพิจารณาจะเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงาน

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1 - 2.

⁷⁷ เจตน์ สถาวรศิลป์, “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย: ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, 2: 71 - 81.

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอคณะกรรมการวินัย โดยผู้บังคับบัญชา จะต้องแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ หลังจากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำโดย จะต้องมีหนังสือแจ้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาส เตรียมข้อต่อสู้และมีเวลารวบรวมพยานหลักฐาน หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องแล้ว กระบวนการดังกล่าวอาจเป็นกระบวนการที่มีข้อบกพร่อง (un vice de procédure) เมื่อคณะกรรมการ ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะประชุมลงมติเป็นการลับ (huis clos) โดยอาจมีมติให้ลงโทษทาง วินัยหรือไม่ก็ได้ โดยในการประชุมลงมติของคณะกรรมการนั้นหากมีการเสนอโทษที่แตกต่างกันไป ประธานคณะกรรมการจะเสนอโทษที่รุนแรงที่สุดเพื่อให้ที่ประชุมลงมติ หากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการ ไม่เห็นด้วยก็ให้พิจารณาบทลงโทษในระดับที่มีความรุนแรงต่ำกว่าลงไป และเมื่อคณะกรรมการได้มีมติ เป็นเอกฉันท์แล้วจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ คณะกรรมการได้รับคำร้อง และให้แจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ อย่างไรก็ตาม ผู้บังคับบัญชาอาจไม่สั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วย จะต้องเหตุผลให้กับคณะกรรมการด้วย

2.2.2.1.3 โทษทางวินัย (la sanction disciplinaire)

โดยที่รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วย สถานะของข้าราชการ ได้จำแนกโทษทางวินัยไว้ 10 ประการ โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้⁷⁸

1) โทษกลุ่มที่ 1 เป็นโทษทางวินัยที่ไม่มีผลต่อการ พิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าทางราชการของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำ รายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย ได้แก่

(1) ตักเตือน (l'avertissement)

(2) ภาคทัณฑ์ (le blâme)

2) โทษกลุ่มที่ 2 ได้แก่

(1) ตัดออกจากบัญชีผู้ที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง (la radiation du tableau d'avancement) การลงโทษวิธีนี้มีระยะเวลาจำกัดอยู่ เพียง 1 ปีเท่ากับรอบอายุของบัญชีรายชื่อนั้น ๆ

⁷⁸ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีบัญญัติ, หน้า 7 - 8.

(2) ลดขั้นเงินเดือน (l'abaissement d'échelon) ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่น ๆ ได้ตามปกติ ในขั้นเงินเดือนใหม่ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงวกว่าก่อนที่จะถูกลดลงมาด้วย

(3) พักราชการชั่วคราว (l'exclusion temporaire des fonctions) เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน ซึ่งการสั่งพักราชการดังกล่าวไม่ถือเป็นโทษทางวินัย แต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติราชการเพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปได้อย่างเต็มที่

(4) ถูกโยกย้าย (le déplacement d'office)

3) โทษกลุ่มที่ 3 ได้แก่

(1) ลดขั้นลดตำแหน่ง (la rétrogradation)

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

4) โทษกลุ่มที่ 4 ถือเป็นโทษที่รุนแรงที่สุดโดยมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสุดสถานะความเป็นข้าราชการ ได้แก่

(1) ให้ออกจากราชการ (mise à la retraite)

(2) ไล่ออกจากราชการ (la révocation)

2.2.2.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษดังกล่าว โดยเลือกที่จะยื่นคำร้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (un recours administratif) หรือยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง (les recours juridictionnels) ก็ได้ โดยการยื่นอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง (un recours administratif) นั้นสามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ⁷⁹

⁷⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 77.

2.2.2.2.1 การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours gracieux) หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours hiérarchique)

ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours gracieux) หรือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours hiérarchique) นั้น ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมก็ได้ แต่จะพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษไม่ได้ ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวมีผลค่อนข้างน้อยและไม่ได้ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องสะดุดหยุดลง

2.2.2.2.2 การอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) จะใช้สำหรับกรณีที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยในกลุ่มที่ 2 ขึ้นไป ได้แก่ การลดชั้นลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการ หรือการไล่ออกจากราชการ เป็นต้น โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานต่าง ๆ เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมหรือให้ลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ทั้งนี้ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่อย่างใด และในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้ไม่ได้เป็นข้อบังคับว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ซึ่งสภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ในคดี Commune de Chaton, c/ M.Gropaiz, Req. no 05.194 โดยศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 9 วรรคแรกของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1987 ที่กำหนดให้ “ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยประเภทที่ 2 3 และ 4 อาจยื่นคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัดได้” ข้อกำหนดนี้ไม่ตัดสิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษจะฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสามระดับดังกล่าวต่อศาลปกครองได้โดยตรง ดังนั้น ข้อโต้แย้งของเทศบาล Chatou ที่อ้างว่า คำฟ้องของนาย Gropaiz ที่ยื่นต่อศาลปกครองแห่งแวร์ซายส์เพื่อโต้แย้งคำสั่งของนายกเทศมนตรีเมือง Chatou ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1988 ที่ไล่ออกจากราชการ (révocation) ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เพราะไม่ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดก่อน จึงฟังไม่ขึ้น⁸⁰ สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

⁸⁰ บุนผา อัครพิมาน, “เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 200.

ทางวินัยในปัจจุบัน ได้แก่⁸¹ สภาวิชาชีพข้าราชการ (Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État) สภาวิชาชีพตุลาการ (Conseil supérieur de la magistrature -CSM) เป็นต้น

2.2.2.3 การฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง (les recours juridictionnels)

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการ ดังนั้น หากข้าราชการเห็นว่าคำสั่งลงโทษมิชอบด้วยกฎหมายสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว (un recours pour excès de pouvoir) ได้ โดยคำสั่งลงโทษนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุดังต่อไปนี้ คือ⁸²

1) ผู้ออกคำสั่งลงโทษ มิใช่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งลงโทษได้ (l'incompétence de l'auteur de l'acte)

2) กระทบผิดรูปแบบ (vice de forme) ของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น คำสั่งลงโทษที่มีได้ให้เหตุผลประกอบคำสั่งการไว้

3) กระทบผิดขั้นตอนพิธีการ (vice de procédure) ของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษไปโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย

4) การบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เช่น การลงโทษแอบแฝง (les sanctions déguisées)

เมื่อศาลปกครองได้มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษที่มิชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงมีผลเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งลงโทษใด ๆ อันเป็นผลให้ข้าราชการผู้นั้นจะต้องกลับสู่สถานะเดิมและมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งค่าเสียหายทางด้านจิตใจ (le préjudice moral) ด้วย⁸³

⁸¹ ปิเยตาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ, หน้า 6.

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

แผนภูมิที่ 2 กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส



2.2.3 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียถือเป็นประเทศต้นแบบอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยได้นำหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยมาปรับใช้เพื่อให้เข้ากับระบบกฎหมายไทย โดยกฎหมายของประเทศออสเตรเลียในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยนั้น อาจมีความแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเลือกที่จะทำการศึกษาถึงกฎหมายในเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia Consolidated Acts) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ

2.2.3.1 การดำเนินการทางวินัยตาม Public Service Act 1999

การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยเป็นไปตาม Public Service Act 1999 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

2.2.3.1.1 กระบวนการดำเนินการทางวินัย

ในประเทศออสเตรเลียกำหนดให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัด แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ⁸⁴

1) การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงขึ้นไป มีกระบวนการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

1.1) เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่า ปลัดกระทรวงกระทำผิดวินัย รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าวจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เมื่อได้รับแจ้งข้อกล่าวหาแล้วผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิยื่นคำให้การภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด ซึ่งคำให้การดังกล่าวอาจเป็นการปฏิเสธข้อกล่าวหาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนหรือยอมรับข้อกล่าวหาก็คได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับข้อกล่าวหา นั้น จะต้องเสนอเรื่องให้ผู้สำเร็จราชการ (Governor - General) แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (Board of Inquiry) ขึ้นมาดำเนินการกรณีที่มีการกล่าวหา และรายงานผลการไต่สวนให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทราบ

1.2) หากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือคำให้การยอมรับข้อกล่าวหาของปลัดกระทรวงแล้วเห็นว่ามิมูล ให้เสนอความเห็นต่อผู้สำเร็จราชการว่าสมควรลงโทษสถานใด

⁸⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 60 - 63.

อย่างไรก็ดี ก่อนมีการเสนอความเห็นต่อผู้สำเร็จราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาทราบ และจะต้องเปิดโอกาสให้ปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาเสนอความเห็นแย้งต่อผู้สำเร็จราชการอย่างเพียงพอ ในกรณีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอความเห็นว่าสมควรลงโทษทางวินัยกับ ปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหา นั้น ผู้สำเร็จราชการอาจใช้ดุลพินิจในการไม่สั่งลงโทษทางวินัยก็ได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องมีการชี้แจงเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบภายใน 14 วันนับแต่วันที่มามีคำสั่งเช่นนั้น

2) การดำเนินการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่น
มีกระบวนการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

2.1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงให้เป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ เห็นว่าข้าราชการในสังกัดผู้ใดกระทำผิดวินัย หากยังไม่สมควร ดำเนินการทางวินัย ให้แนะนำหรือตักเตือน (counsel) ข้าราชการผู้นั้นหรือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของ ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือตักเตือน ในกรณีที่เห็นว่าสมควรดำเนินการทางวินัย ให้มีหนังสือ ลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

2.2) เมื่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว ปลัดกระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยไม่ชักช้า โดยปลัดกระทรวงอาจแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ ไต่สวนแทนตนก็ได้ แต่ทั้งนี้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินการไต่สวนแทนนั้นจะต้องไม่เป็นผู้ที่ รายงานเพื่อให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาเสียเอง

2.3) การไต่สวนตามข้อเท็จจริงไม่จำเป็นต้องทำอย่างเป็นทางการ (Formal hearing is not required) แต่ต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่ามีการ ไต่สวนในเรื่องที่ถูกกล่าวหา อีกทั้งต้องเปิดโอกาสให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาในการยื่นคำให้การและพยาน หลักฐานที่เกี่ยวข้องภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ผู้ไต่สวนกำหนด

2.4) เมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว หากผู้ไต่สวน เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยสามารถลงโทษทางวินัยได้ทันที ซึ่งคำสั่งลงโทษดังกล่าวจะมีผลใช้ บังคับต่อเมื่อ

2.4.1) มีผลทันทีหากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์

2.4.2) มีผลเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มี การยื่นอุทธรณ์หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Disciplinary Appeal Committee) มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ใต้สวน

2.2.3.1.2 โทษทางวินัย

โดยที่มาตรา 15 (1) แห่ง Public Service Act 1999 ได้กำหนดระดับขั้นของการลงโทษทางวินัยไว้ดังนี้⁸⁵

- 1) ไล่ออก (termination of employment)
- 2) ลดตำแหน่ง (reduction in classification)
- 3) เปลี่ยนหน้าที่ (re-assuagement of duties)
- 4) ลดเงินเดือน (reduction in salary)
- 5) หักเงินเดือน (deduction from salary, by way of line)
- 6) ภาคทัณฑ์ (reprimand)

2.2.3.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ Public Service Merit Protection Commission (PSMPC)

ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ Public Service and Merit Protection Commission (PSMPC) ได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.2.3.2.1 Public Service Merit Protection Commission (PSMPC)⁸⁶

เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยลักษณะขององค์กรดังกล่าวไม่ได้มีการแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้โดยเฉพาะ แต่ได้มีการรวมงานด้านพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในหน่วยงานเดียวกับ

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

⁸⁶ สำนักงาน ก.พ., ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย [ออนไลน์], 4 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.ocsc.go.th>

ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งการทำหน้าที่ของ Public Service and Merit Protection Commission (PSMPC) นั้น จะเน้นในด้านการให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม

1) โครงสร้าง⁸⁷

Public Service Merit Protection Commission (PSMPC) ประกอบไปด้วย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารงานบุคคลสำหรับระบบข้าราชการของสหพันธ์ทั้งหมด ตลอดจนวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานข้าราชการในรูปของระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงการร่างหลักเกณฑ์กลางในการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในสถานประกอบการ (Workplace Agreement) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการตัดสินใจและการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่จะกระทบต่อสิทธิข้าราชการ การรักษาความเป็นธรรมและปกป้องระบบคุณธรรมในราชการ ตลอดจนการพิจารณาอุทธรณ์ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการและพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Public Service and Merit Protection Commission – PSMPC) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ

2) อำนาจหน้าที่

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ Public Service Merit Protection Commission (PSMPC) มีดังต่อไปนี้ คือ⁸⁸

1) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลด้านงานบริการสาธารณะ การบริหารจัดการและอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการเข้าใจกฎหมาย โดยเฉพาะ The Public Service Act 1999 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานองค์กร

3) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องค่านิยม (Values) เรื่องประมวลความประพฤติ (Code of Conduct) และเรื่องนโยบายความหลากหลายในการจ้างงาน (workplace diversity)

⁸⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย [ออนไลน์], 14 กันยายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.lawonline.co.th>

⁸⁸ สำนักงาน ก.พ., ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย [ออนไลน์], 21 กันยายน 2556. แหล่งที่มา <http://www.ocsc.go.th>

- 4) ควบคุมตรวจสอบ และวิเคราะห์ประเด็น
แนวโน้ม และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- 5) เป็นผู้นำในเรื่องบริการสาธารณะและให้บริการ
เกี่ยวกับการพัฒนาและการฝึกอบรม
- 6) ตรวจสอบความถูกต้องกรณีผลการปฏิบัติงาน
ของหน่วยงานต้นสังกัดที่กระทบกับ Public service employees ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน
- 7) ประเมิน ทำรายงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะ
เกี่ยวกับการดำเนินการในการบริการสาธารณะ
- 8) ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึง
ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพและองค์ประกอบในการให้บริการสาธารณะ

2.2.3.2.2 กระบวนการพิจารณา

ผู้อุทธรณ์สามารถร้องขอให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ
คุณธรรม (Merit Protection Commission) ดำเนินการพิจารณาทบทวน (review) การกระทำของ
หน่วยงานต้นสังกัดของตนได้ในกรณีต่อไปนี้⁸⁹

- 1) กรณีไม่พอใจผลการพิจารณาทบทวน (review) ตาม
กระบวนการภายในของหน่วยงานต้นสังกัด
- 2) กรณีได้รับแจ้งจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดว่า การ
ดำเนินการที่ได้ทำไปแล้วไม่สามารถพิจารณาทบทวน (review) ตามกระบวนการภายในต้นสังกัดได้
- 3) กรณีต้องการให้พิจารณาทบทวน (review) คำตัดสิน
ของหน่วยงานต้นสังกัดว่า ผู้อุทธรณ์กระทำละเมิดประมวลความประพฤติ (The Code of Conduct) หรือไม่
- 4) กรณีอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว จะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และเมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ หากเห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุผลแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) อาจให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานดำเนินการดังนี้

- (1) พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำตัดสินเดิม
- (2) เปลี่ยนแปลงกฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม หรือ
- (3) ดำเนินการอื่นที่เหมาะสม

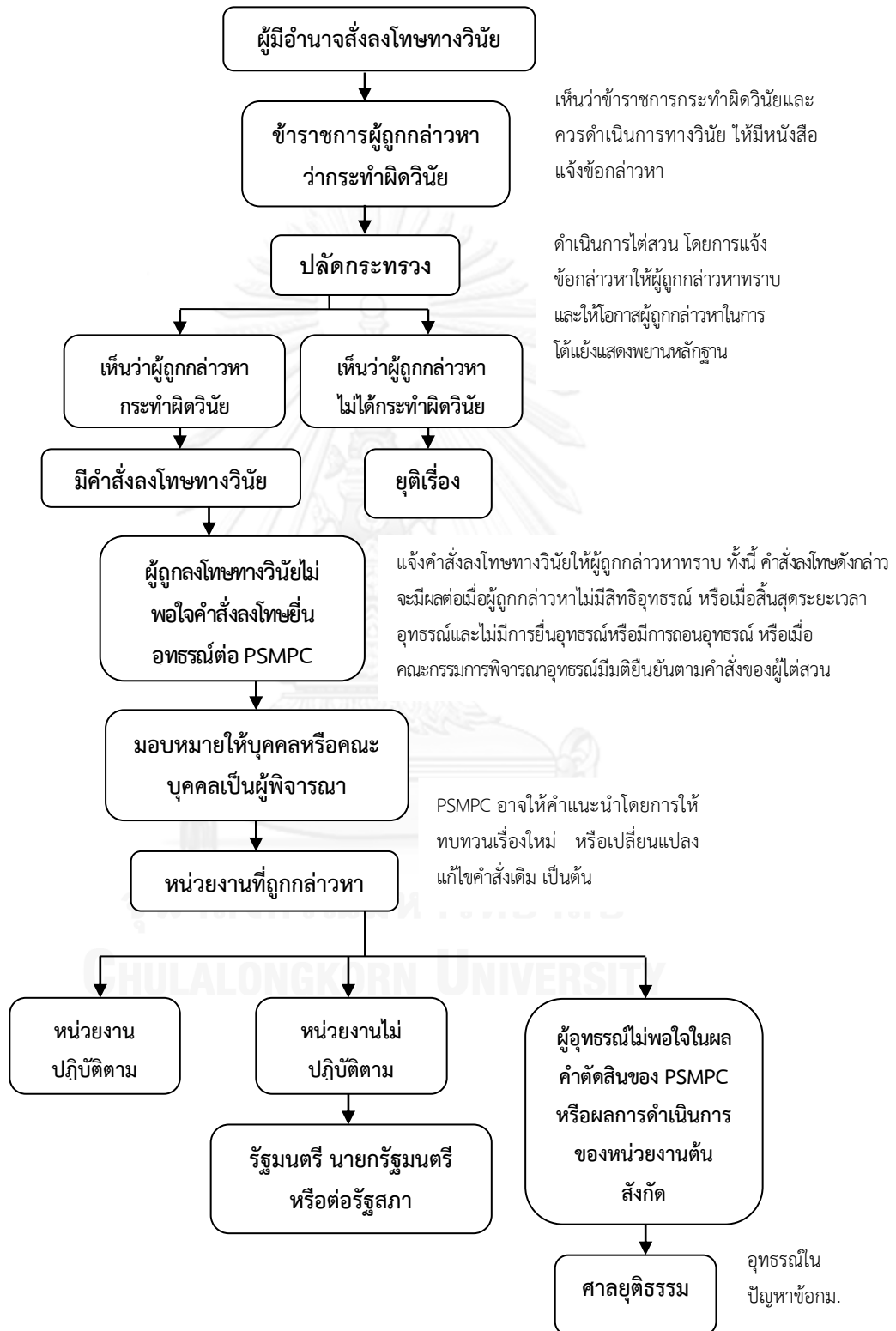
อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) จะไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตามผลการตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) ก็ตาม แต่หากหน่วยงานใดไม่ปฏิบัติตามแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) อาจรายงานผลต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการที่เหมาะสมต่อไปได้

2.2.3.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Protection Commission⁹⁰

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลคำตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commission) หรือผลการดำเนินการของหน่วยงานต้นสังกัด สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมเพื่อให้พิจารณาทบทวนคำตัดสินได้ (Judicial Review)

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน.

แผนภูมิที่ 3 กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศออสเตรเลีย



2.3 สรุปเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงกระบวนการการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและออสเตรเลีย แล้วพบว่า มีประเด็นในการเปรียบเทียบทั้งหมด 3 ประเด็น คือ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

2.3.1 การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศมีลักษณะที่เหมือนกันอยู่ประการหนึ่ง คือ มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการเมื่อมีการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ใช้ในการกล่าวหา พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยในแต่ละประเทศอาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป โดยผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงรายละเอียดในการดำเนินการทางวินัยของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

ประเทศไทย⁹¹ : เมื่อมีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องรับดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าไม่มีมูลให้ยุติเรื่องได้ แต่ถ้ามีมูลให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยกรณีของกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้นผู้บังคับบัญชาอาจไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาพิจารณาดำเนินการก็ได้ แต่จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยสามารถพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยได้ทันที แต่สำหรับกรณีของกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ผู้บังคับบัญชา จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาพิจารณาดำเนินการเท่านั้น และในการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องนำเรื่องเข้า อ.ก.พ. กรม เพื่อพิจารณาก่อน หากมีมติเป็นประการใดผู้บังคับบัญชา จะต้องปฏิบัติตาม และเมื่อมีการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ผู้บังคับบัญชา จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงอาจมีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ก็ได้ หาก อ.ก.พ. กระทรวง มีมติไม่เห็นด้วยกับผู้บังคับบัญชา ก็จะต้องปฏิบัติตามมตินั้น

⁹¹ สรุปความจาก สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 , หน้า

ประเทศสหรัฐอเมริกา⁹² : ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัด ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยมีสิทธิได้รับหมายแจ้งอย่างน้อย 30 วันก่อนมีการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งนั้นจะต้องระบุข้อหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา ซึ่งข้าราชการที่ได้รับหมายแจ้งแล้วมีสิทธิยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยเพื่อพิจารณาโทษ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานสอบสวนนั้น จะต้องเสนอรายงานผลการสอบสวนทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณา วินิจฉัย และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว

ประเทศฝรั่งเศส⁹³ : กระบวนการดำเนินการทางวินัยเริ่มต้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้ ถ้อยคำโดยจะต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณา โดยในวันนั่งพิจารณาผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาพร้อมพยานหลักฐานและอาจมีทนายความมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาก็ได้ ในขณะเดียวกันฝ่ายปกครองก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมานำสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนได้ และเมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการจะประชุมลงมติเป็นการลับ โดยอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์แล้วจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลและแจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ อย่างไรก็ตาม ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยจะต้องแจ้งเหตุผลให้กับคณะกรรมการสอบสวนด้วย

ประเทศออสเตรเลีย⁹⁴ : เมื่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยและควรดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น จะมีหนังสือลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ เมื่อได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว ปลัดกระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยไม่ชักช้า ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงอาจไม่จำเป็นต้องทำอย่างเป็นทางการก็ได้

⁹² สรุปลงมาจาก จิรนิติ หะวานนท์, “วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา,” ตุลพาห 27, 6 (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2523): 65 - 68.

⁹³ สรุปลงมาจาก เจตน สถาวรศิลป์, “สถาบันข้าราชการ กับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย: ประสบการณ์ของประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, 2: 71 - 81.

⁹⁴ สรุปลงมาจาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 60 - 63.

แต่ต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าจะมีการไต่สวนในเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหา อีกทั้งต้องให้ออกสแก์ผู้ถูกกล่าวหาในการยื่นคำให้การเป็นหนังสือ ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ผู้ไต่สวนกำหนด และเมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว หากผู้ไต่สวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยสามารถลงโทษทางวินัยได้ทันที แต่คำสั่งลงโทษดังกล่าวจะมีผลต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีการยื่นอุทธรณ์หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ไต่สวน แล้วแต่มีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นก่อน



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และ
ออสเตรเลีย

<p>ประเทศไทย</p>	<p>เมื่อมีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องรีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลอันควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าไม่มีมูลให้ยุติเรื่องได้ แต่ถ้ามีมูลให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยกรณีของกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น ผู้บังคับบัญชา อาจไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาพิจารณาดำเนินการก็ได้ แต่จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หากผู้บังคับบัญชา เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยสามารถพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยได้ทันที แต่สำหรับกรณีของกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ผู้บังคับบัญชา จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาพิจารณาดำเนินการเท่านั้น และในการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องนำเรื่องเข้า อ.ก.พ. กรม เพื่อพิจารณาก่อนหากมีมติเป็นประการใดผู้บังคับบัญชา จะต้องปฏิบัติตาม และเมื่อมีการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ผู้บังคับบัญชา จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงอาจมีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ก็ได้ หาก อ.ก.พ. กระทรวง มีมติไม่เห็นด้วยกับผู้บังคับบัญชา จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น</p>
<p>ประเทศสหรัฐอเมริกา</p>	<p>ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยมีสิทธิได้รับหมายแจ้งอย่างน้อย 30 วันก่อนการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งนั้นจะต้องระบุข้อหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา หลังจากนั้นผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัย หากผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปเป็นผู้พิจารณา และจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว</p>
<p>ประเทศฝรั่งเศส</p>	<p>ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำโดยจะต้องมีหนังสือแจ้งไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณา ในวันนั่งพิจารณาผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาและจะมีทนายความมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาก็ได้ เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษ ทางวินัยหรือไม่ก็ได้ และให้แจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยจะต้องแจ้งเหตุผลดังกล่าวให้กับคณะกรรมการสอบสวนด้วย</p>

ตารางเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และ
ออสเตรเลีย (ต่อ)

<p>ประเทศออสเตรเลีย</p>	<p>ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยและควรดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น ให้มีหนังสือลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ เมื่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว ปลัดกระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยไม่ชักช้า ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นไม่จำเป็นต้องทำอย่างเป็นทางการ แต่ต้องมีการแจ้งให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าจะมีการไต่สวนเรื่องใด อีกทั้งต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการยื่นคำให้การเป็นหนังสือ ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ผู้ไต่สวนกำหนด เมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว หากผู้ไต่สวนเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ผู้ไต่สวนมีอำนาจลงโทษทางวินัยได้ทันที ซึ่งคำสั่งลงโทษดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์ หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มี การยื่นอุทธรณ์หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติ ยืนยันตามคำสั่งของผู้ไต่สวน</p>
--------------------------------	---

2.3.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ อาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในแต่ละประเทศ เช่น ในบางประเทศมีกฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้ โดยเฉพาะ ในขณะที่บางประเทศอาจไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ โดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงรายละเอียดในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

ประเทศไทย⁹⁵ : ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยทั้ง 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก หรือข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงเนื้อหาโดยละเอียดในบทต่อไป และเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องรีบดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีคำวินิจฉัย

ประเทศสหรัฐอเมริกา⁹⁶ : เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้องแล้วจะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยตุลาการศาลปกครอง จะพิจารณาก่อนว่าคำร้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ เมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวแล้วกระบวนการไต่สวนจึงจะเริ่มต้นขึ้นด้วยการเชิญผู้ร้องมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องอาจมาด้วยตนเองหรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทนหรือมาร่วมให้การด้วยก็ได้ และเมื่อได้รับฟังข้อมูลและพยานหลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาตัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากคู่กรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาดแล้ว ให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุดสำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการศาลปกครองนั้นเรื่องดังกล่าวจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ณ กรุงวอชิงตัน และให้ถือมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร โดยมติดังกล่าวอาจเป็นการสั่งให้ระงับหรือยกเลิกคำสั่งหรือให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ได้

⁹⁵ สรุปความจาก สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 , หน้า 71.

⁹⁶ สรุปความจาก เพ็ญญา พจมานะวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 11 - 12.

ประเทศฝรั่งเศส⁹⁷ : การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีที่เห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือจะยืนยันคำสั่งเดิมก็ได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษ ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวมีผลค่อนข้างน้อยและไม่ได้ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องระงับผล และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ จะใช้สำหรับกรณีที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยในกลุ่มที่ 2 ขึ้นไป ได้แก่ การลดชั้นลดตำแหน่ง การสั่งพักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี การให้ออกจากราชการ หรือการไล่ออกจากราชการ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมหรือให้ลดโทษหรือยกเลิกโทษก็ได้ แต่ทั้งนี้ความเห็นของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด

ประเทศออสเตรเลีย⁹⁸ : เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับเรื่องร้องเรียนจะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากเห็นว่ากรกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผลแล้ว อาจให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง หรือให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง ตัดสิน กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม หรือดำเนินการใด ๆ ที่เหมาะสมก็ได้ อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานต้นสังกัดปฏิบัติตามผลคำวินิจฉัยตัดสินได้ แต่หากหน่วยงานต้นสังกัดไม่ปฏิบัติตามแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อให้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการที่เหมาะสมต่อไปได้

⁹⁷ สรุปลงมาจาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 77.

⁹⁸ สรุปลงมาจาก สำนักงาน ก.พ., ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย [ออนไลน์], 4 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.ocsc.go.th>

ตารางเปรียบเทียบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา
ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย

<p>ประเทศไทย</p>	<p>ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องรีบดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีคำวินิจฉัย</p>
<p>ประเทศสหรัฐอเมริกา</p>	<p>เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้วจะมอบหมายให้ ADJ เป็นผู้พิจารณาคดี จากนั้นจะเชิญผู้ร้องมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องอาจมาด้วยตนเองหรือแต่งตั้งทนายมาให้ถ้อยคำก็ได้ เมื่อได้รับฟังข้อมูลพยานหลักฐานจากทุกฝ่ายครบถ้วนแล้ว ADJ จะพิจารณาตัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากคู่กรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินให้ถือคำตัดสินของ ADJ เป็นที่สิ้นสุด กรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของ ADJ เรื่องจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB และมติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหารซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องปฏิบัติตาม โดยการพิจารณาของ MSPB นั้นอาจมีมติให้ระงับหรือยกเลิกคำสั่ง เยียวยาแก้ไขคำสั่ง หรือมีคำสั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ได้</p>
<p>ประเทศฝรั่งเศส</p>	<p>การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น สามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษอาจมีความเห็นให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษหรือยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษ และการอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ ซึ่งจะใช้สำหรับการสั่งลงโทษทางวินัยตั้งแต่ในกรณีที่ 2 ขึ้นไป โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหารวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทั้งนี้ ความเห็นของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันต่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแต่อย่างใด</p>

ตารางเปรียบเทียบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา
ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย (ต่อ)

ประเทศออสเตรเลีย	<p>เมื่อ PSMPC ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วจะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว PSMPC จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหากเห็นว่ากรกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุผลแล้ว PSMPC อาจให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง กฎ ขั้นตอนการปฏิบัติ หรือดำเนินการใด ๆ ที่เหมาะสม องค์กรก็ดี แม้ว่า PSMPC จะไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานต้นสังกัดปฏิบัติตามผลการพิจารณาตัดสินของ PSMPC ได้ก็ตาม แต่หากหน่วยงานต้นสังกัดใดไม่ปฏิบัติตามแล้ว PSMPC อาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป</p>
------------------	---

2.3.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือการฟ้องคดีต่อศาล

การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือการฟ้องคดีต่อศาลในแต่ละประเทศนั้น อาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ กล่าวคือ ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในกลุ่มของ Civil Law จะมีศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ในขณะที่ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในกลุ่มของ Common Law จะมีศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่ดังกล่าว โดยผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงรายละเอียดในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือการฟ้องคดีต่อศาลของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

ประเทศไทย: ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และเมื่อ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว หากผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.⁹⁹ โดยไม่ต้องทำการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นอีกต่อไป โดยกรณีดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁰⁰ : หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม บุคคลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นไปยังศาลอุทธรณ์เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ แต่หากคดีที่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ พิศักษ์ระบบคุณธรรมมีประเด็นร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรวมอยู่ด้วย จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลชั้นต้น

⁹⁹ มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

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

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ”

¹⁰⁰ สรุปลงมาจาก เพ็ญภา พงษ์มานะวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 9 - 10.

ประเทศฝรั่งเศส¹⁰¹ : ข้าราชการที่ถูกส่งลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษดังกล่าว โดยเลือกที่จะยื่นคำร้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับว่าจะต้องมีการดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ประเทศออสเตรเลีย¹⁰² : หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลคำตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือผลการดำเนินการของหน่วยงานต้นสังกัด สามารถที่จะอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมเพื่อให้พิจารณาทบทวนคำตัดสินได้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁰¹ สรุปลงมาจาก ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*, หน้า 11.

¹⁰² สรุปลงมาจาก สำนักงาน ก.พ., *ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย* [ออนไลน์], 4 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.ocsc.go.th>

ตารางเปรียบเทียบการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือการฟ้องคดีวินัยต่อศาลของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย

ประเทศไทย	เมื่อ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว หากผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.
ประเทศสหรัฐอเมริกา	หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ MSPB บุคคลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นไปยังศาลอุทธรณ์ เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ แต่หากคดีที่อุทธรณ์ต่อ MSPB มีประเด็นร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรวมอยู่ด้วยการอุทธรณ์ดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลชั้นต้น
ประเทศฝรั่งเศส	ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษดังกล่าว โดยเลือกที่จะยื่นคำร้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับว่าจะต้องมีการดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้
ประเทศออสเตรเลีย	หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลคำตัดสินของ PSMPC หรือผลการดำเนินการของหน่วยงานต้นสังกัด สามารถที่จะอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมเพื่อให้พิจารณาทบทวนคำตัดสินได้

โดยสรุปจากการที่ได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐาน วิวัฒนาการตลอดจนเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ทั้งตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ แล้วพบว่า วิวัฒนาการในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นลำดับ กล่าวคือ ในช่วงระยะแรกนั้นการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ยังมิได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการเท่าที่ควร โดยสังเกตได้จากกระบวนการของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎหมาย และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาด จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่และอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ จากปัญหาดังกล่าวจึงได้นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ (ก.พ.ค.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ (ก.พ.ค.) ขึ้นมาแล้ว แต่หากกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ (ก.พ.ค.) ยังมีความไม่สอดคล้องต้องกันอยู่ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ในบทต่อไปผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ตลอดจนสภาพปัญหาของกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในประเทศไทยโดยละเอียด เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย รวมทั้งทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างลึกซึ้ง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

บทที่ 3

การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากการศึกษาถึงหลักการพื้นฐาน วิวัฒนาการตลอดจนการเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศในบทที่แล้วพบว่า กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีพัฒนาการขึ้นอย่างเป็นลำดับ โดยในระยะแรกการกระบวนการดังกล่าวยังมีได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการเท่าที่ควร จนกระทั่งเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบวินัยและอุทธรณ์ จากเดิมเป็นระบบที่มีความซับซ้อนยุ่งยากและไม่ได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ ให้กลายเป็นระบบที่มีความกระชับรวดเร็วและมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ อีกทั้งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ (ก.พ.ค.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตลอดจนมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ (ก.พ.ค.) ขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการได้ เนื่องจากยังคงมีปัญหาในเรื่องของความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ (ก.พ.ค.)

ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะขออธิบายถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ตลอดจนสภาพปัญหาของกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในประเทศไทยโดยละเอียด เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย รวมทั้งทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องเหมาะสมในบทต่อไป

3.1 กระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การรายงานการดำเนินการทางวินัยถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง โดยเป็นการควบคุมตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยหากผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถที่จะควบคุมตรวจสอบคำสั่งลงโทษดังกล่าวได้โดยผ่านกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงรายละเอียดในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

3.1.1. วิวัฒนาการ

การรายงานการดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัด ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ผ่าน ๆ มา ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น จึงเป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัดตามไปด้วย โดยสามารถแบ่งแยกวิวัฒนาการในการรายงานการดำเนินการทางวินัยได้ดังนี้ คือ¹

3.1.1.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หลักการเดิมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านมา เมื่อมีการดำเนินการทางวินัยหรือมีการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว จะต้องรายงานผลการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไปตามลำดับชั้น จนถึงอธิบดีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี โดย ก.พ. จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยในทุก ๆ

¹ สำนักงาน ก.พ., สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2551), หน้า 74.

กรณี สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานการดำเนินการทางวินัยนั้น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 109² ประกอบระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการ

² มาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการในส่วนราชการใดโดยเฉพาะ หรือดำเนินการสอบสวนตาม มาตรา 114 (4) หรือมาตรา 115 แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญใด หรือสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญใดออกจากราชการไปแล้วให้รายงานการดำเนินการทางวินัยหรือการสอบสวน หรือการสั่งให้ออกจากราชการต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นตามลำดับจนถึงอธิบดี ในกรณีที่เป็นการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีหรือราชบัณฑิตยสถานให้รายงานตามลำดับจนถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ทั้งนี้ ตามระเบียบว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่ ก.พ. วางไว้

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตาม มาตรา 103 และมีตำแหน่งเหนือผู้ดำเนินการทางวินัยเห็นว่าการยุติเรื่องการงดโทษหรือการลงโทษที่มีใช้เป็นการลงโทษหรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการในส่วนราชการใดโดยเฉพาะ และมีใช้เป็นการดำเนินการตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็ให้มีอำนาจสั่งลงโทษ เพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น ลดโทษลงเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง งดโทษ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือน หรือยกโทษให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามควรแก่กรณี ตลอดจนแก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งเดิมให้เป็นการถูกต้องเหมาะสมได้ด้วย และในกรณีที่เห็นว่าควรดำเนินการอย่างไรเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ให้ได้ความจริงและยุติธรรม ก็ให้มีอำนาจดำเนินการ หรือสั่งดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ การสั่งลงโทษหรือเพิ่มโทษเป็นสถานโทษที่หนักขึ้นต้องไม่เกินอำนาจของตนตาม มาตรา 103 และการเพิ่มอัตราโทษเมื่อรวมกับอัตราโทษเดิมต้องไม่เกินอำนาจนั้นด้วย ถ้าเกินอำนาจของตนก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ตามลำดับเพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษหรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการในส่วนราชการใดโดยเฉพาะหรือสั่งยุติเรื่อง งดโทษหรือสั่งลงโทษตาม มาตรา 103 หรือสั่งให้ออกจากราชการซึ่งมิใช่เป็นการดำเนินการตามมติของ อ.ก.พ.จังหวัด ตาม มาตรา 104 มาตรา 114 (4) มาตรา 115 มาตรา 116 หรือ มาตรา 125 แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญใดไปแล้ว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่ได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง เห็นว่ากรณี เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการตาม มาตรา 102 วรรคสาม และ มาตรา 104 วรรคสอง แต่ถ้าเป็นกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตาม มาตรา 102 วรรคสามแล้ว ก็ให้ดำเนินการตาม มาตรา 104 วรรคสอง

ในกรณีที่อธิบดีที่ได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง มีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือความเห็น หรือมติของ อ.ก.พ.จังหวัด ตาม มาตรา 104 วรรคสอง มาตรา 114 (4) มาตรา 115 มาตรา 116 หรือ มาตรา 125 เกี่ยวกับการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะในทางเป็นโทษหรือเป็นคุณแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญใด ก็ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวงซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น และในกรณีที่จะต้องสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง ก็ให้นำ มาตรา 107 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีคำสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ถ้าเพิ่มโทษเป็นสถานโทษที่หนักขึ้น หรือลดโทษเป็นสถานโทษ ที่เบาลง หรืองดโทษหรือยกโทษ คำสั่งลงโทษเดิมให้เป็นอันยกเลิก ถ้าลดโทษเป็นอัตราโทษที่เบาลงอัตราโทษส่วนที่เกินก็ให้เป็นอันยกเลิก ในกรณีที่คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนเป็นอันยกเลิก หรืออัตราโทษส่วนที่เกินเป็นอันยกเลิก ให้คืนเงินเดือนที่ได้ตัดหรือลดไปแล้วตามคำสั่งที่เป็นอันยกเลิก หรืออัตราโทษส่วนเกินที่เป็นอันยกเลิกนั้นให้แก่ผู้ถูกลงโทษ แต่ถ้าคำสั่งที่เป็นอันยกเลิกเป็นคำสั่งลงโทษหรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการในส่วนราชการใดโดยเฉพาะ และผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ได้รับโทษหรือทัณฑ์นั้นไปแล้วก็ให้เป็นอันพับไป

เมื่ออธิบดีได้ดำเนินการทางวินัย หรือได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง และได้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงานไปยัง อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามกรณีที่กำหนดระเบียบว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่ ก.พ.วางไว้

ในกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวงที่ได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่ เหมาะสม และมีมติเป็นประการใดให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นตามนั้น”

รายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดในกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และสั่งยุติเรื่อง งดโทษ หรือลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือลงโทษ หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการในส่วนราชการใดโดยเฉพาะแก่ผู้นั้นไปแล้ว ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นตามลำดับจนถึงอธิบดีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี โดยให้รายงานพร้อมทั้งส่งสำเนาคำสั่งและสำนวนการสอบสวนภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่มิคำสั่ง³ และให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน และให้รายงานการดำเนินการทางวินัยตามลำดับขั้นขึ้นไปจนถึงอธิบดีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด⁴ เมื่ออธิบดีหรือปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวงในฐานะอธิบดี ได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ออกจากราชการแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด หรือได้รับรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และได้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่รวมทั้งเห็นชอบกับการดำเนินการแล้ว ให้รายงานไปยัง อ.ก.พ.กระทรวง⁵ และเมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีที่ได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เสร็จโดยเร็วแล้วรายงานไปยัง ก.พ.⁶

จะเห็นได้ว่า กระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้น แต่ผู้บังคับบัญชาระดับต้น เช่น ผู้อำนวยการกองหรือเลขาธิการกรม ก็มีอำนาจหน้าที่ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยด้วย เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นกำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาระดับต้นมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัดได้ จึงมีผลทำให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเมื่อได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยตามลำดับขั้นจนถึงอธิบดีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาระดับต้นมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัดได้ อาจทำให้เกิดปัญหาความลึกลับหรือความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาโทษ

³ ข้อ 4 แห่งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539

⁴ ข้อ 5 แห่งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539

⁵ ข้อ 14 แห่งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539

⁶ ข้อ 15 แห่งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539

ดังนั้น การรายงานการดำเนินการทางวินัยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจในการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้มีความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เกิดความ ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย

นอกจากนี้ องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่ง ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี อาจมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทาง วินัยได้ หากผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อ ก.พ. โดย อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. จะทำหน้าที่ในการ พิจารณาอุทธรณ์ด้วยไปในคราวเดียวกัน ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงไม่เกิดปัญหาในเรื่องของความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงาน การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด

3.1.1.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ⁷ ทุกกรณีจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง โดยไม่จำเป็นต้องรายงานไปยัง ก.พ. เว้นแต่มีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่ ก.พ. ยังคงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ อีกทั้งผู้มี อำนาจหน้าที่ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยก็จำกัดเฉพาะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57⁸ เท่านั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัดแต่เพียงผู้เดียว

⁷ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2551), หน้า 52.

⁸ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็น ข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 และ มาตรา 66 ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้า ส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้า ส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือ

นอกจากนี้ องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ก็ไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอีกต่อไป เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. เป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงรายละเอียดของปัญหาดังกล่าวในลำดับต่อไป

หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ให้ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ข้าราชการ ข้าราชการพิเศษ และเชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ให้ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(7) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(8) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ให้ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(9) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(10) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ข้าราชการ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ข้าราชการ และอาวุโส ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

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

ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย”

3.1.2 หลักการและเหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณานั้น เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจในการสั่งโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้มีความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย⁹ จากเดิมที่ต้องมีการรายงานไปตามลำดับชั้นไปจนถึงอธิบดีหรือปลัดกระทรวง เหลือเพียงมีการรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงเพื่อพิจารณาเท่านั้น ยกเว้นบางกรณีที่จะต้องรายงานไปยัง ก.พ. อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยแล้วก็ตาม แต่หากกฎหมายยังไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยขององค์กรผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสอบแล้ว อาจไม่ได้เป็นการช่วยลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้อย่างแท้จริง

3.1.3 ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรายงานการดำเนินการทางวินัย

ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรายงานการดำเนินการทางวินัย คือ บุคคลที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการสังกัด กล่าวคือ¹⁰ มีอำนาจดำเนินการกระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้พักราชการ การให้ออกจากราชการไว้ก่อน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ การลงโทษตลอดจนการรายงานการดำเนินการทางวินัย โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เท่านั้นที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัด ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยจึงเป็นของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 อย่างไรก็ตาม มาตรา 90 วรรคสาม¹¹ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 อาจมอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติหน้าที่

⁹ สำนักงาน ก.พ., สารสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 74.

¹⁰ ประวิณ ณ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2528), หน้า 102.

¹¹ มาตรา 90 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้”

แทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด¹² ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ ว 35 ลงวันที่ 25 กันยายน 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์การมอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย โดยกำหนดให้ผู้รับมอบหมายซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไป ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หรือระดับกรม หัวหน้าส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาเป็นอธิบดี หรือตำแหน่งที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี หัวหน้าส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยนั้น นอกจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 แล้ว ยังรวมไปถึงผู้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยด้วย

3.1.4 การรายงานการดำเนินการทางวินัย

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹³ กำหนดให้เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแยกการรายงานการดำเนินการทางวินัยออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.1.4.1 รายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง

กรณีที่จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณานั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ งดโทษ หรือสั่งยุติเรื่องแล้ว เท่านั้น โดยการสั่งยุติเรื่องนั้น หมายถึง¹⁴ กรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น

¹² สำนักงาน ก.พ., “หนังสือ ที่ นร 1011/ ว 35 เรื่อง หลักเกณฑ์การมอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย,” 25 กันยายน 2553.

¹³ มาตรา 103 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁴ สำนักงาน ก.พ., *ตอบปัญหาวินัย เรื่องการยุติเรื่องตามมาตรา 91 กับการรายงานการดำเนินการทางวินัย* [ออนไลน์], 9 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา <http://www.ocsc.go.th>

แล้วเห็นว่า กรณีมีมูลจึงได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา 92¹⁵ หรือมาตรา 93¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ผลการสอบสวนนั้นยังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยจึงได้สั่งยุติเรื่อง ดังนั้น กรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า กรณีไม่มีมูลตามที่มีการร้องเรียนกล่าวหาจึงให้ยุติเรื่องตามมาตรา 91 วรรคหนึ่ง¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ.กระทรวงเพื่อพิจารณา

3.1.4.2 รายงานต่อ ก.พ.

กรณีที่ไม่ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงเพื่อพิจารณา แต่จะต้องรายงานไปยัง ก.พ. นั้น ได้แก่ 3 กรณี¹⁸ ดังต่อไปนี้

- 1) กรณีผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการต่างกระทรวงกัน
- 2) กรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือประเภทวิชาการระดับผู้ทรงคุณวุฒิกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และ

¹⁵ มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้วผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง”

¹⁶ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57

ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 96 หรือมาตรา 97 แล้วแต่กรณี”

¹⁷ มาตรา 91 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับผิดชอบหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้”

¹⁸ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ, หน้า 52.

3) กรณีผู้ถูกลงโทษดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ใช่ประเภทบริหารระดับสูง หรือประเภทวิชาการระดับผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง เห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม และมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง จึงรายงานมายัง ก.พ. เพื่อพิจารณาตรวจสอบ โดยการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้แทน ก.พ. สามารถเสนอความเห็นแย้งมายัง ก.พ. ได้นั้น เนื่องจากเดิมองค์ประกอบของ อ.ก.พ. กระทรวงจะมีตัวแทนของ ก.พ. ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการของสำนักงาน ก.พ. เข้าไปร่วมเป็น อ.ก.พ. กระทรวงด้วย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น คือ¹⁹ ไม่ว่าผู้แทน ก.พ. จะมีความเห็นแย้งหรือขัดกับมติ อ.ก.พ. กระทรวงอย่างไร ความเห็นนั้นก็เพียงความเห็นฝ่ายข้างน้อย จึงไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงมติ อ.ก.พ. กระทรวงได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551²⁰ จึงได้กำหนดกรณีตามข้อ 3) เพิ่มเติมขึ้นมา นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจทั้งของผู้บังคับบัญชาและ อ.ก.พ. กระทรวงได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้แทน ก.พ. ด้วยเช่นกัน

จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณาตรวจสอบแทน ก.พ. เกือบทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการต่างกระทรวงกัน กรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง เห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม และมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง จะต้องรายงานไปยัง ก.พ. เพื่อพิจารณาตรวจสอบ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้²¹ มีการกระจายอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อวางมาตรการกำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้มีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม

¹⁹ สำนักงาน ก.พ., สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 75.

²⁰ มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ, การปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ [ออนไลน์], 9 กุมภาพันธ์ 2556.

3.1.5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย

องค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. โดยกฎหมายกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาแล้วเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม อาจมีมติให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งลงโทษเดิมและให้ออกคำสั่งลงโทษใหม่ โดยมติดังกล่าวอาจเป็นเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ ยกโทษ หรือให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. นั้นมีมติ²²

2) กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงเห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม จึงได้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณานั้น²³ กฎหมายกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้²⁴ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 95²⁵ ซึ่งขณะที่ผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังไม่มีกรออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยมาบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ก.พ. ได้ดำเนินการจัดทำร่างกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ...²⁶ เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยกฎดังกล่าวได้มีการรวบรวมกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยตั้งแต่เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย การสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและอย่างร้ายแรง กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง การสั่งลงโทษ การสั่งพักราชการและให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นต้น มารวมบัญญัติไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ

²² มาตรา 103 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²³ มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²⁴ มาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²⁵ มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลา เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

²⁶ สำนักงาน ก.พ., “ชี้แจงกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย,” เอกสารประกอบการสัมมนา สรุปสาระสำคัญ (ร่าง) กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ... สำนักงาน ก.พ. 5 กรกฎาคม 2556. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

3) กรณีที่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. กรณีเช่นนี้กฎหมายกำหนดให้ ก.พ. มีหน้าที่ในการแจ้งมติดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ยกเว้นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ก.พ. จะต้องแจ้งมติไปยัง ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งหาก ก.พ. มีมติให้เพิ่มโทษแล้ว ก.พ.ค. จึงจะสามารถพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และมีอำนาจเพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์ได้²⁷

จากลักษณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้ว ยังมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ซึ่งการดำเนินการทางวินัยที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องนั้น อาจเป็นการไม่ถูกต้องในแง่ของข้อกฎหมายหรือกระบวนการพิจารณาก็ได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามการดำเนินการอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่สำหรับกรณีการดำเนินการทางวินัยที่เป็นไปโดยไม่เหมาะสมนั้น เป็นลักษณะของการใช้ดุลพินิจ ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง แต่ละกระทรวงอาจมีบรรทัดฐานในการพิจารณาเรื่อง ๆ หนึ่ง แตกต่างกันไป ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันขององค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยได้ นอกจากนี้ องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ก็ไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างเช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีดังกล่าวอาจจะนำไปสู่ปัญหาความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้อีกประการหนึ่ง

3.1.6 การปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ.

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติ ซึ่งการมีมติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. นั้น เกิดจากกรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าว

²⁷ มาตรา 120 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น²⁸ แต่หากเป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ที่จะสามารถสั่งลงโทษได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องเพื่อให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณาแต่อย่างใด

2) กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติ²⁹

3) กรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงเห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ³⁰

ในการพิจารณารายงานและมีมติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. นั้น มติดังกล่าวอาจเป็นการเห็นพ้องด้วยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือไม่ก็ได้ ซึ่งกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นพ้องด้วยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น โดย อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. อาจพิจารณาและมีมติให้เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ ยกโทษ หรือให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ ซึ่งการสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมตินั้น อาจแยกพิจารณาได้ออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

3.1.6.1 กรณีเห็นด้วยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ

กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. พิจารณาแล้วมีมติเห็นด้วยการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง มีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง และ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง ย่อมมีผลเท่ากับว่ามติ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ดังกล่าว เป็นการยืนยันว่าการดำเนินการทางวินัย

²⁸ มาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²⁹ มาตรา 103 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³⁰ มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ของผู้บังคับบัญชาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนการใช้ดุลพินิจในการส่งลงโทษทางวินัยก็มีความถูกต้องเหมาะสม จึงไม่ต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใด ๆ

3.1.6.2 กรณีไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ

กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. พิจารณามีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง มีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง และ ก.พ. พิจารณาแล้วมีมติเห็นพ้องด้วยกับผู้แทน ก.พ. ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงมติ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ถูกส่งลงโทษทางวินัยได้ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการผู้หนึ่ง ออกจากราชการไปแล้ว ต่อมา มีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าไม่สมควรไล่ข้าราชการผู้นั้น ออกจากราชการ จึงมีมติให้ลดโทษ งดโทษ ยกโทษ หรือดำเนินการใด ๆ ตามควรแก่กรณี ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปนั้น โดยการสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ามารับราชการ ตลอดจนการคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นควรได้รับในระหว่างที่ถูกไล่ ออกจากราชการ หรือในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษปลดข้าราชการผู้หนึ่ง ออกจากราชการไปแล้ว ต่อมา มีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าสมควรไล่ข้าราชการผู้นั้น ออกจากราชการ จึงมีมติให้เพิ่มโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปนั้น โดยการสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้น ออกจากราชการ ตลอดจนการเรียกคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นได้รับในระหว่างที่มีคำสั่งให้ปลด ออกจากราชการ เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นพ้องด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา คือ การคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่บุคคลที่ถูกไล่ ออกจากราชการ สิทธิบางประเภทไม่สามารถคืนให้แก่กันได้ เช่น ตำแหน่งที่บุคคลนั้นได้รับอยู่ก่อนถูกไล่ ออกจากราชการ หรือกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ เป็นต้น หรือในกรณีของการเรียกคืนสิทธิประโยชน์จากบุคคลที่มีคำสั่งให้ปลด ออกจากราชการก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ยาก จากปัญหาที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า การที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นพ้องด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ว่ากรณีใด ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งสิ้น

3.2 กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ ซึ่งข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ โดยกระบวนการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสในการทบทวน ควบคุม และตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งยังเป็นการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

3.2.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือที่มีชื่อเรียกว่า “ก.พ.ค.” เป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีหน้าที่เสนอแนะหรือปรับปรุงนโยบายในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตลอดจนการออกกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. นั้นจะเป็นลักษณะขององค์กรกึ่งตุลาการดำเนินการภายใต้หลักการที่ว่า “รักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองและเป็นธรรมแก่ข้าราชการ” โดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้³¹

- 1) หลักประกันความเป็นมืออาชีพ กล่าวคือ กรรมการ ก.พ.ค. จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มเวลา และจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์
- 2) หลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ กรรมการ ก.พ.ค. มีที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือก จึงไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง ดังนั้น ก.พ.ค. จึงมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้อย่างเป็นธรรม

³¹ สำนักงาน ก.พ., เอกสารประกอบการอบรมการสร้างเครือข่ายการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2554), หน้า 1.

3) หลักการรับฟังความเห็นทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หรือการคัดค้านการนำเสนอหรือการกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย

4) หลักประกันความเป็นธรรม กล่าวคือ มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จสามารถขอขยายระยะเวลาได้ แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 60 วัน รวมแล้วการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน³²

3.2.1.1 วิวัฒนาการ

ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนเพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมนั้น เดิมอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. แต่เนื่องจาก ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะตรวจสอบตัวเองได้ อีกทั้งภารกิจของ ก.พ. ในการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่มาก อาจทำให้ ก.พ. ไม่สามารถดำเนินการปกป้องคุ้มครองข้าราชการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้โดยเฉพาะ โดยสามารถแบ่งแยกวิวัฒนาการในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ดังต่อไปนี้ คือ³³

3.2.1.1.1 ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เดิมองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คือ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี สำหรับกรณีที่ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการที่ถูกกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากการนั้น เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานมติและความเห็นดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. แต่ ก.พ. ยังคงยืนยันตามมติเดิม

³² มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

³³ สำนักงาน ก.พ., สารสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 79 - 80.

จะต้องมีการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป จากลักษณะของการอุทธรณ์จะเห็นได้ว่า มีกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์ที่ยาวนาน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งสาเหตุดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในปัจจุบัน

3.2.1.1.2 หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบาทของ ก.พ. ซึ่งจากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างของส่วนราชการ โดยให้เลื้อบทบาทในการเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหารแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการหรือ ก.พ.ร. ตลอดจนได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งจากเดิม ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี มาเป็นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว จึงทำให้การพิจารณาอุทธรณ์มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งยังเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการรายงานเพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ เนื่องจาก ก.พ.ค. เมื่อพิจารณาและมีมติเป็นประการใดแล้วให้ถือเป็นที่สุด จึงมีผลทำให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย อย่างเช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีดังกล่าวจึงอาจจะทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยละเอียดในลำดับต่อไป

3.2.1.2 หลักการเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง

จากปัญหาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ที่จะต้องสวมบทบาทเป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการและผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในขณะเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและหน้าที่ของ ก.พ. ประกอบกับองค์กรผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีตัวแทนของกลุ่มอาชีพหรือตัวแทนของข้าราชการเข้ามาเป็นกรรมการ จึงทำให้องค์กรขาดความเป็นกลางและเกิดปัญหาความไม่มีเอกภาพในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตลอดจน

มาตรฐานในการพิจารณาโทษที่มีความลักลั่นกัน จากปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. ในที่สุด

3.2.1.3 โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง หรือ ก.พ.ค. ประกอบด้วยกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 7 คน เป็นกรรมการประจำ ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และมีเลขาธิการ ก.พ. ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.³⁴ สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น มีลักษณะดังนี้ คือ

3.2.1.3.1 คณะกรรมการ

คณะกรรมการ ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว³⁵ ซึ่งการกำหนดลักษณะดังกล่าว นอกจากจะทำให้ไม่เกิดการผูกขาดอำนาจในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ก.พ.ค. แล้ว ยังทำให้คณะกรรมการ ก.พ.ค. สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้โดยไม่ถูกครหาว่าเป็นการพิจารณาที่มุ่งต่อการที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระต่อไป

3.2.1.3.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

โดยที่กฎหมายกำหนดให้การทำหน้าที่ของ ก.พ.ค. จะต้องมีความเป็นมืออาชีพ กล่าวคือ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มเวลา และจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ ก.พ.ค. จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ เป็นผู้มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี และมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบัน

³⁴ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³⁵ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

อุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี เป็นต้น³⁶ นอกจากนี้ คณะกรรมการ ก.พ.ค. จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม อาทิเช่น³⁷ เป็นข้าราชการ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใด ๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น³⁸

3.2.1.3.3 การสรรหาและการคัดเลือก

คณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาและคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเพื่อมาทำหน้าที่เป็น ก.พ.ค. ซึ่งคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ประกอบไปด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาคนหนึ่ง เป็นกรรมการ กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่ง ซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการจะทำการคัดเลือก ก.พ.ค. จำนวนทั้งสิ้น 7 คน เมื่อดำเนินการคัดเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับคัดเลือกประชุมและคัดเลือกกันเองโดยให้คนหนึ่งเป็น

³⁶ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³⁷ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³⁸ มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใด ๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใด ๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดังต่อไปนี้ เป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ก.พ.ค.

- (1) เป็นทนายความ
- (2) เป็นที่ปรึกษากฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ จรรยาข้าราชการหรือการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าว
- (3) เป็นตุลาการหรือผู้พิพากษาสมทบ
- (4) เป็นที่ปรึกษาของพรรคการเมือง
- (5) รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- (6) เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรรมการกฤษฎีกาหรือได้รับอนุมัติจาก ก.พ.ค.
- (7) เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่เฉพาะและปฏิบัติงานประจำอยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐ โดยได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างเป็นรายเดือน เว้นแต่เป็นผู้สอนหรือผู้บรรยายพิเศษในสถาบันอุดมศึกษาหรือผู้ทำการวิจัย
- (8) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท”

ประธานกรรมการ ก.พ.ค. จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นลำดับสุดท้าย³⁹

3.2.1.3.4 หน่วยงานเลขานุการ

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ เลขาธิการ 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 ได้แก่⁴⁰ งานสนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ งานพัฒนาระบบและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม งานเผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และงานบริหารองค์กร โดยในส่วนของบุคลากรของหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. นั้นมาจากส่วนที่โอนมาจากสำนักงาน ก.พ. เดิมที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานในสำนักงาน ก.พ.ค. และส่วนงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในสำนักงาน ก.พ. ที่มีอยู่เดิม เช่น งานที่เกี่ยวกับกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. ควรมีการแยกต่างหากจากหน่วยงานธุรการของสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้สามารถสนับสนุนส่วนองงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างเต็มที่

3.2.1.4 อำนาจหน้าที่

โดยหลักแล้ว ก.พ.ค. จะทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ยังครอบคลุมไปถึงกรณีอื่น ๆ ด้วย เช่น⁴¹ เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานทรัพยากรบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

³⁹ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁴⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการวางระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการ (ก.พ.ค.) และเตรียมความพร้อมในการสรรหาคณะกรรมการ ก.พ.ค. และองค์คณะวินิจฉัย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 26 - 27.

⁴¹ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 114 พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามมาตรา 123⁴² พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม ตามมาตรา 126⁴³ ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

จากอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แยกต่างหากจากองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. จึงอาจจะทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวผู้เขียนจะขอกกล่าวไว้โดยละเอียดในหัวข้อ 3.3) สภาพปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในประเทศไทย

3.2.2 วิธีพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

⁴²

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 ให้เป็นไปตาม ที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

⁴³

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”

3.2.2.1 ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

ข้าราชการที่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้⁴⁴

1) ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งกรณีของกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ได้แก่ ผู้ที่ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก หรือ

2) ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ⁴⁵ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากลักษณะของผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะเห็นได้ว่า ต้องเป็นผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น⁴⁶ การสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามกฎหมายอื่น เช่น นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สั่งไล่ออกจากราชการผู้หนึ่งออกจากราชการ ข้าราชการผู้นั้นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. มิได้

⁴⁴ มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁴⁵ มาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสุดแต่มกกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ
(3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 ก. (1) หรือ (3) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (1) (3) (6) หรือ (7)
(5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(7) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะพึงลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่งแต่มีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(8) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

⁴⁶ สำนักงาน ก.พ., รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2554), หน้า 23 - 24.

3.2.2.2 การยื่นอุทธรณ์และถอนอุทธรณ์

กระบวนการในการยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. นั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

1) การยื่นอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องมีสาระสำคัญครบถ้วน เช่น ชื่อตำแหน่ง สังกัด และที่อยู่สำหรับการติดต่อที่เกี่ยวกับผู้อุทธรณ์ คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์และวันที่รับทราบคำสั่ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ คำขอของผู้อุทธรณ์และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์⁴⁷ พร้อมทั้งจัดทำสำเนาหนังสืออุทธรณ์และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง มายื่นพร้อมกับหนังสืออุทธรณ์ด้วย⁴⁸

2) การยื่นหนังสืออุทธรณ์ให้ยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และให้ถือวันที่รับหนังสือตามหลักฐานการลงทะเบียนเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์ หรือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตราเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์ แล้วแต่กรณี⁴⁹

3) ระยะเวลาในการอุทธรณ์ หากเป็นผู้ที่ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ ในกรณีที่เป็นการทนายของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ให้ยื่นภายใน 90 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือ 1 ปีนับแต่วันที่ถึงแก่ความตาย⁵⁰

4) เมื่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ได้รับคำอุทธรณ์นั้นแล้ว จะพิจารณาตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น หากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนจะเสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อประธาน ก.พ.ค. เพื่อดำเนินการต่อไป แต่ถ้าหากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์พนักงานผู้รับอุทธรณ์จะแนะนำให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือหากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของ ก.พ.ค. หรือผู้อุทธรณ์

⁴⁷ ข้อ 27 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁴⁸ ข้อ 28 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁴⁹ ข้อ 30 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁵⁰ ข้อ 29 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด จะบันทึกไว้แล้วเสนอหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวต่อประธาน ก.พ.ค. เพื่อดำเนินการต่อไป⁵¹

อนึ่ง ผู้อุทธรณ์สามารถถอนอุทธรณ์ในเวลาใด ๆ ก็ได้ ก่อนที่องค์คณะวินิจฉัยจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น⁵² โดยให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ แต่หากผู้อุทธรณ์ประสงค์จะถอนอุทธรณ์ด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะวินิจฉัย ให้องค์คณะวินิจฉัยบันทึกและให้ผู้อุทธรณ์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน เมื่อองค์คณะวินิจฉัยอนุญาตให้ถอนอุทธรณ์แล้ว ให้มีคำสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบ⁵³

3.2.2.3 การจ่ายสำนวนและการสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

เมื่อประธาน ก.พ.ค. ได้รับหนังสืออุทธรณ์แล้ว จะพิจารณาจ่ายสำนวนให้แก่ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะหนึ่งคณะใดเป็นองค์คณะวินิจฉัย⁵⁴ ซึ่งแต่ละคณะประกอบไปด้วย⁵⁵ กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีกสองคน โดยให้มี ก.พ.ค. หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจ่ายสำนวนของ ก.พ.ค. นั้น มีดังต่อไปนี้⁵⁶

1) หากเห็นว่าอุทธรณ์เป็นเรื่องที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลการวินิจฉัยอาจกระทบต่อการปฏิบัติราชการ หรือจะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ หรือกรณีเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณธรรม จะจ่ายสำนวนนั้นให้ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย⁵⁷

2) หากเห็นว่าอุทธรณ์เรื่องใดเป็นกรณีทั่วไป จะจ่ายสำนวนนั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะหนึ่งคณะใดเป็นองค์คณะวินิจฉัย⁵⁸

⁵¹ ข้อ 32 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁵² ข้อ 33 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁵³ ข้อ 34 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁵⁴ ข้อ 43 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁵⁵ ข้อ 36 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁵⁶ ข้อ 43-47 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁵⁷ ข้อ 44 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁵⁸ ข้อ 45 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หากเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้ามรับไว้พิจารณาแล้ว จะต้องมีการเสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา สำหรับอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณานั้น มีกรณีดังต่อไปนี้⁵⁹

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

(2) ผู้อุทธรณ์มิใช่เป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือมิใช่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์แทนตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

(3) เป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 114 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการยื่นอุทธรณ์หลังจากครบ 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

(4) เป็นเรื่องที่ได้เคยมีการอุทธรณ์และได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

(5) เป็นกรณีตามข้อ 48 (2) และ (3) แห่ง กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ เป็นอุทธรณ์ที่ยังไม่ชัดเจน หรือที่ยังดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขภายใน 7 วัน แต่ไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด

3.2.2.4 การแสวงหาข้อเท็จจริง

การพิจารณาอุทธรณ์และการแสวงหาข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. ใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวน⁶⁰ กล่าวคือ การพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มิได้จำกัดอยู่เพียงข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำสืบเท่านั้น ก.พ.ค. ยังมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกจากพยานหลักฐานของคู่กรณี และมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ นอกจากนี้ กฎ ก.พ.ค. ยังกำหนดให้ต้องรับฟังความทั้งสองฝ่าย จึงมีผลทำให้กระบวนการ

⁵⁹ ข้อ 49 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁶⁰ ข้อ 5 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

พิจารณาของ ก.พ.ค. มีขั้นตอนเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง โดยมีทั้งหมด 4 ขั้นตอน ได้แก่ การทำคำอุทธรณ์ การทำคำแก้อุทธรณ์ การทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และการทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเต็มที่ ก่อนที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 สามารถแยกการพิจารณาได้ออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงของกรรมการเจ้าของสำนวน เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1) คำอุทธรณ์ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้รับเรื่องอุทธรณ์จากประธาน ก.พ.ค. และประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวนแล้ว เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน จะมีคำสั่งให้คู่กรณีทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำสั่ง⁶¹

1.2) คำแก้อุทธรณ์ คู่กรณีต้องทำคำแก้อุทธรณ์โดยชัดแจ้งว่าจะปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในหนังสืออุทธรณ์ โดยจะต้องจัดทำสำเนาคำแก้อุทธรณ์และสำเนาพยานหลักฐานมายื่นพร้อมกับคำแก้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่รับสำเนาหนังสืออุทธรณ์⁶²

1.3) คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ เมื่อคู่กรณีได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำแก้อุทธรณ์พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้อุทธรณ์เพื่อให้ผู้อุทธรณ์คัดค้านหรือยอมรับคำแก้อุทธรณ์ กรณีที่ผู้อุทธรณ์ประสงค์จะคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ให้จัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับสำเนาคำแก้อุทธรณ์ หรือกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์แต่ประสงค์จะให้พิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ให้แจ้งเป็นหนังสือยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายในระยะเวลา 15 วัน หากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการใด ๆ ให้กรรมการเจ้าของสำนวนสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบ⁶³

1.4) คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม กรรมการเจ้าของสำนวนจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แก่คู่กรณี เพื่อยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อพ้นกำหนดหรือเมื่อคู่กรณียื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมแล้ว หากกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าเรื่องอุทธรณ์มีข้อเท็จจริง

⁶¹ ข้อ 51 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁶² ข้อ 52 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁶³ ข้อ 55 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

เพียงพอที่จะพิจารณาหรือมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเรื่องพิจารณาทั้งหมดเสนอต่อองค์คณะวินิจฉัย เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป⁶⁴

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงขององค์คณะวินิจฉัย เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ได้แก่

2.1) การเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำตามที่เห็นสมควร โดยต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนนั้นเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อพิจารณาวินิจฉัย หรือคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว อาจไม่ต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีทราบก็ได้⁶⁵

2.2) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์เรื่องใดเกี่ยวกับอุทธรณ์อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย โดยองค์คณะวินิจฉัยต้องแจ้งกำหนดการ การให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบก่อนล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้⁶⁶

2.3) การออกไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณา โดยแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ ทั้งนี้ คู่กรณีจะไปร่วมในการตรวจสอบด้วยหรือไม่ก็ได้⁶⁷

3.2.2.5 การสรุปสำนวน

เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่น ๆ แล้วเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอสามารถที่จะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวน พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสนอให้องค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป⁶⁸ เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้รับสำนวนจากกรรมการ

⁶⁴ ข้อ 57 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁶⁵ ข้อ 59 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁶⁶ ข้อ 62 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁶⁷ ข้อ 63 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁶⁸ ข้อ 66 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

เจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้มีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น และแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน ทั้งนี้ บรรดาคำอุทธรณ์เพิ่มเติม คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้าน คำแก้อุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้รับไว้เป็นส่วนหนึ่งของเรื่องอุทธรณ์ และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด⁶⁹

3.2.2.6 การนั่งพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

การพิจารณาอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้า เว้นแต่กรณีที่มิคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์และให้จำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบความ ไม่ต้องมีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ โดยจะต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แถลงสรุปอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ของตน⁷⁰ โดยคำแถลงสรุปอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์นั้นให้ทำเป็นหนังสือยื่นก่อนวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์หรืออย่างช้าที่สุดในระหว่างการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ และจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้ เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในเรื่องอุทธรณ์ ซึ่งคู่กรณีสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อองค์คณะวินิจฉัยได้ก่อนหน้านั้น แต่จะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้แสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างแล้ว นอกจากนี้ คู่กรณียังมีสิทธิในการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงได้ แต่ทั้งนี้องค์คณะวินิจฉัยจะพิจารณาอนุญาตได้เฉพาะเท่าที่เกี่ยวกับคำแถลงและจำเป็นแก่เรื่องอุทธรณ์เท่านั้น

3.2.2.7 การทำคำวินิจฉัย

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงของนิตกรผู้แถลงแล้ว องค์คณะวินิจฉัยจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น⁷¹ โดยคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วย⁷² ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณี สรุปอุทธรณ์ คำขออุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผล ตลอดจนสรุปคำวินิจฉัยที่กำหนดให้คู่กรณีปฏิบัติ

⁶⁹ ข้อ 69 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁷⁰ ข้อ 76 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁷¹ ข้อ 84 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁷² ข้อ 85 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

หรือดำเนินการต่อไป โดยในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. นั้น นอกจากจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาแล้ว ให้ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยในกรณีดังต่อไปนี้ด้วย⁷³

1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หากเป็นกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ดำเนินการสืบสวน สอบสวน พิจารณาความผิดและลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีดังกล่าว จะมีความเป็นอิสระและไม่ถูกจำกัดด้วยประการใด ๆ กล่าวคือ

1.1) หากเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับโทษเหมาะสมแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

1.2) หากเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

1.3) หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

1.4) หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

1.5) หากเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้อย่างอิสระทั้งในแง่ของความถูกต้องและความเหมาะสม สำหรับการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษนั้น ก.พ.ค. ยังไม่สามารถกระทำได้หากไม่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ⁷⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ก.พ. จะมีมติให้เพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์ก็ตาม แต่ทั้งนี้ไม่ได้เป็นการผูกมัดว่า ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษตามที่ได้รับแจ้ง ก.พ. เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษเป็นดุลพินิจของ

⁷³ ข้อ 86 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁷⁴ มาตรา 120 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ก.พ.ค. ที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นประการใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้เกิดความถูกต้องและความเหมาะสมในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้เป็นที่ไปตามระบบคุณธรรมนั่นเอง

แต่หากเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงพิจารณาและมีมติชี้มูลว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัย อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. อาจถูกจำกัดไว้ด้วยเหตุผลบางประการ กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ประธานกรรมการจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี⁷⁵ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานแล้วจะต้องพิจารณาลงโทษภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง⁷⁶ ซึ่งในการพิจารณาโทษนั้น ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้⁷⁷ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการที่ถูกลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย⁷⁸ กล่าวคือ ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ได้เพียงระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเท่านั้นไม่อาจอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้อีก เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้ว หรือแม้กระทั่งองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้วให้เป็นประการอื่นอีกไม่ได้ หากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงได้เพียงระดับโทษเท่านั้น โดยผู้เขียน

⁷⁵ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

⁷⁶ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

⁷⁷ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 226 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

⁷⁸ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

จะขอยกตัวอย่างกรณีฟ้องคดีที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วยกับฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ดังต่อไปนี้⁷⁹

ตัวอย่างที่ 1 : กรณี นาย ว. อดีตอธิบดีกรมและนาย ช. อดีต ผ.อ. ศูนย์ ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. กรณีถูกปลดและรองอธิบดี รักษาราชการแทนอธิบดีกรม สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามผลการไต่สวนข้อเท็จจริงและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่ง ก.พ. เห็นว่าการกระทำของนาย ว. และนาย ช. ไม่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง อีกทั้งบุคคลทั้งสองไม่เคยกระทำความผิดวินัยมาก่อน และเป็นความผิดครั้งแรกรวมทั้งเคยทำคุณงามความดี และทำประโยชน์แก่ทางราชการ เป็นเหตุอันควรลดหย่อนโทษให้ผู้อุทธรณ์ทั้งสอง ก.พ. จึงลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้คงโทษนาย ว. และนาย ช. จากไล่ออกจากราชการ เป็นปลดออกจากราชการ

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

2) กรณีอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ เป็นกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. นั้น มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ

⁷⁹ จรวยพร ธรณินทร์, ตัวอย่างแนววินิจฉัยของ ก.พ.ค. 24 กรณี [ออนไลน์], 14 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา <http://www.charuaypontorranin.com>

2.1) หากเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย และเหมาะสมแก่กรณีแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

2.2) หากเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

2.3) หากเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่ายังไม่มีเหตุที่จะให้ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการต่อไป

2.4) หากเห็นว่าข้อความในคำสั่งให้ออกจากราชการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

นอกจากนี้ กรณีที่ ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นควรให้มีการเยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ก็ให้มีคำวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด⁸⁰ ซึ่งระเบียบดังกล่าวขณะที่ผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ยังไม่มีการออกระเบียบมาบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ก.พ.ค. ได้ดำเนินการจัดทำร่างระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ พ.ศ. โดยผู้เขียนจะขอสรุปสาระสำคัญในร่างระเบียบดังกล่าวไว้ดังนี้⁸¹

การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งอื่นของผู้บังคับบัญชาของผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์นั้น สามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ การเยียวยาความเสียหายในส่วนของผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ โดยการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์นั้น อาจแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษทางวินัย ได้แก่ กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ในการพิจารณาหาก ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้อุทธรณ์ไม่มีความผิดทางวินัย โดยให้ยกโทษ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์กรณีดังกล่าวจะได้รับการเยียวยาความเสียหายเต็มจำนวน หาก ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้อุทธรณ์มีความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยให้ลดโทษ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์กรณีดังกล่าวจะได้รับการเยียวยาความเสียหายครึ่งจำนวน

⁸⁰ มาตรา 120 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁸¹ สำนักงาน ก.พ., ร่างระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ พ.ศ. ...

หรือหาก ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้อุทธรณ์มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแต่ให้ลดโทษเป็นปลดออก การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์กรณีดังกล่าวจะได้รับการเยียวยาความเสียหายตามสิทธิที่พึงได้รับ เป็นต้น

(2) กรณีผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการในการเยียวยาความเสียหายกรณีผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษทางวินัย มาบังคับใช้โดยอนุโลม

อนึ่ง สิทธิประโยชน์ที่ผู้อุทธรณ์จะได้รับการเยียวยาตามระเบียบนี้ แบ่งออก เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) สิทธิประโยชน์ที่ส่วนราชการต้องดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้อุทธรณ์ ได้แก่ เงินเดือน การปรับเงินเดือนขึ้น ผลงานทางวิชาการที่ค้างการพิจารณา เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว เงินบำเหน็จบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยให้ดำเนินการโดยเร็ว กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์จะกลับเข้ารับราชการ จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในส่วนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

(ข) สิทธิประโยชน์ที่ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำร้องให้มีการเยียวยา ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอุทธรณ์ โดยจะต้องยื่นคำขอต่อหัวหน้าส่วนราชการภายใน 1 ปี

สำหรับการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกชั้นนั้น จะต้องเยียวยาตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้ร้องทุกชั้นพึงได้รับ โดยให้คำนึงถึงสิทธิของข้าราชการผู้อื่นที่สุจริตและได้รับผลกระทบจากการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกชั้นด้วย ซึ่งสิทธิประโยชน์ที่ผู้ร้องทุกชั้นได้รับการเยียวยา ได้แก่ การให้สิทธิที่เสียไปหรือสิทธิที่พึงได้รับกลับคืนมา การมอบหมายงานหรือการแบ่งสรรงานให้เหมาะสม และการปรับปรุงแก้ไขการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น

3.2.2.8 ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จะต้องแจ้งผลแห่งคำวินิจฉัยนั้นให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว⁸² และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น⁸³ สำหรับการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ส่วนราชการ

⁸² ข้อ 90 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

⁸³ มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม ย้อนหลังไปในวันที่คำสั่งเดิมมีผลใช้บังคับนั้น ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ส่วนราชการ ปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน ดังต่อไปนี้⁸⁴

1) ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้น กลับไปดำรงตำแหน่งเดิม

2) กรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมได้ ถ้ามีตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกัน ซึ่งข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะ สำหรับตำแหน่งว่างอยู่ ให้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งที่ว่างดังกล่าว

3) กรณีที่ไม่อาจดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับไปดำรง ตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิมได้ ให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณากำหนดตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

3.1) ให้กำหนดเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตาม คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง โดยให้กำหนดเลขที่ตำแหน่งเป็นเลขที่ตำแหน่งเดียวกับตำแหน่งที่ ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน และใส่ (ฉ) ไว้ท้ายเลขที่ตำแหน่ง และมีเงื่อนไขว่ากำหนดเพื่อ แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นเป็นการเฉพาะราย

3.2) ให้ยุบเลิกตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (ฉ) นี้ เมื่อข้าราชการผู้นั้นพ้นไป

4) หากภายหลังปรากฏว่าตำแหน่งเดิมตาม 1) หรือตำแหน่งอื่น ในประเภทและระดับเดียวกัน ซึ่งข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ว่างลงให้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นซึ่งยังดำรงตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (ฉ) ไปดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวในโอกาสแรกโดยพลัน แต่หากตำแหน่งข้างต้นว่างลงพร้อมกัน ก็ให้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นไป ดำรงตำแหน่งเดิมเป็นลำดับแรก

5) กรณีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตาม 2) 3) และ 4) ไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดสำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น

⁸⁴ สำนักงาน ก.พ., “หนังสือ ที่ นร 1008/ว 46 เรื่อง การดำเนินการกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ส่วน ราชการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ,” 30 กันยายน 2553.

6) เมื่อส่วนราชการได้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (ฉ) ตาม 3.1) แล้ว ส่วนราชการอาจสรรหาบุคคลมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (ฉ) นั้นได้ แต่ทั้งนี้ให้แต่งตั้งผู้ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ไม่ก่อนวันที่ยุบเลิกตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (ฉ) นั้น เพื่อควบคุมไม่ให้กรอบอัตรากำลังข้าราชการและงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคคลเพิ่มสูงขึ้นจากเดิม

7) การให้ได้รับเงินเดือน สิทธิและประโยชน์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการรับเงินเดือน สิทธิและประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกัน เพราะเหตุที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ที่กำหนดตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม

ทั้งนี้ ตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (ฉ) ที่เป็นตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ไม่ถือเป็นตำแหน่งที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง

8) การยกเลิกคำสั่งดังกล่าวไม่กระทบถึงการทำงานหรือการใดที่บุคคลได้กระทำไปรวมถึงเรื่องของเงินเดือนหรือประโยชน์อื่นใดที่บุคคลได้รับ หรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามนัยมาตรา 19 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม

9) ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดตามหนังสือนี้ได้ ให้เสนอ ก.พ. พิจารณาเป็นราย ๆ ไป

อย่างไรก็ดี แม้ว่า ก.พ.ค. จะได้วางแนวทางในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ส่วนราชการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมย้อนหลังไปในวันที่คำสั่งเดิมมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปว่า หากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. มีความเห็นแย้งกับมติของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. แล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นประการใด เนื่องจากตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ ในขณะที่เดียวกันตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ภายใน

30 วัน⁸⁵ ด้วย กรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดความสับสนและยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้

3.2.3 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สูงสุดได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.⁸⁶ เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะประกาศใช้ ข้าราชการที่ถูกส่งลงโทษทางวินัย หากได้ ดำเนินการเกี่ยวกับเงื่อนไขขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ ซึ่งการอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น กำหนดให้ ข้าราชการที่ถูกส่งลงโทษทางวินัย จะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี และเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีคำวินิจฉัยแล้ว หากข้าราชการที่ ถูกส่งลงโทษทางวินัยยังไม่พอใจในการผลของคำวินิจฉัย สามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ชั้นต้นได้ โดยถือเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง⁸⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

⁸⁵ มาตรา 116 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

⁸⁶ มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁸⁷ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการ ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการ เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการ ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิด จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือ ละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) กรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

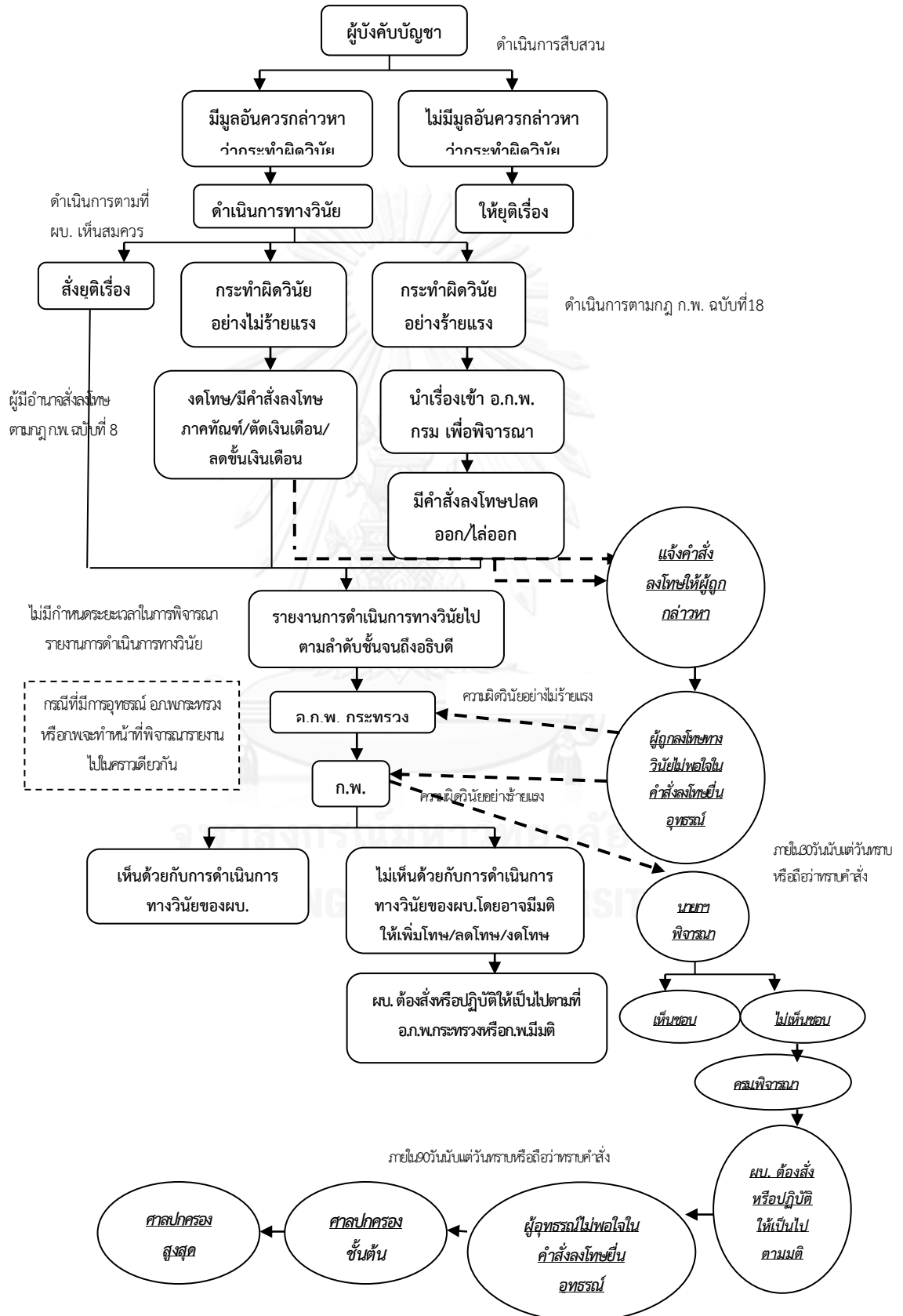
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีใดแล้ว หากผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจในผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาพิพากษาใหม่ได้ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกาศใช้ มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบการฟ้องคดีวินัยต่อศาลปกครอง กล่าวคือ กรณีผู้ที่ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. โดยไม่จำเป็นต้องทำการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นอีกต่อไป สำหรับคดีพิพาทอันเนื่อง มาจากการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3)⁸⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากการศึกษาถึงกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วจะเห็นได้ว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบวินัยและอุทธรณ์เป็นอย่างมากทั้งในด้านขององค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแม้ว่าจะทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์มีมาตรฐานเดียวกันและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการได้ก็ตาม แต่เนื่องจากการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่สำหรับหน่วยงานราชการ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดดังกล่าวในหัวข้อถัดไป

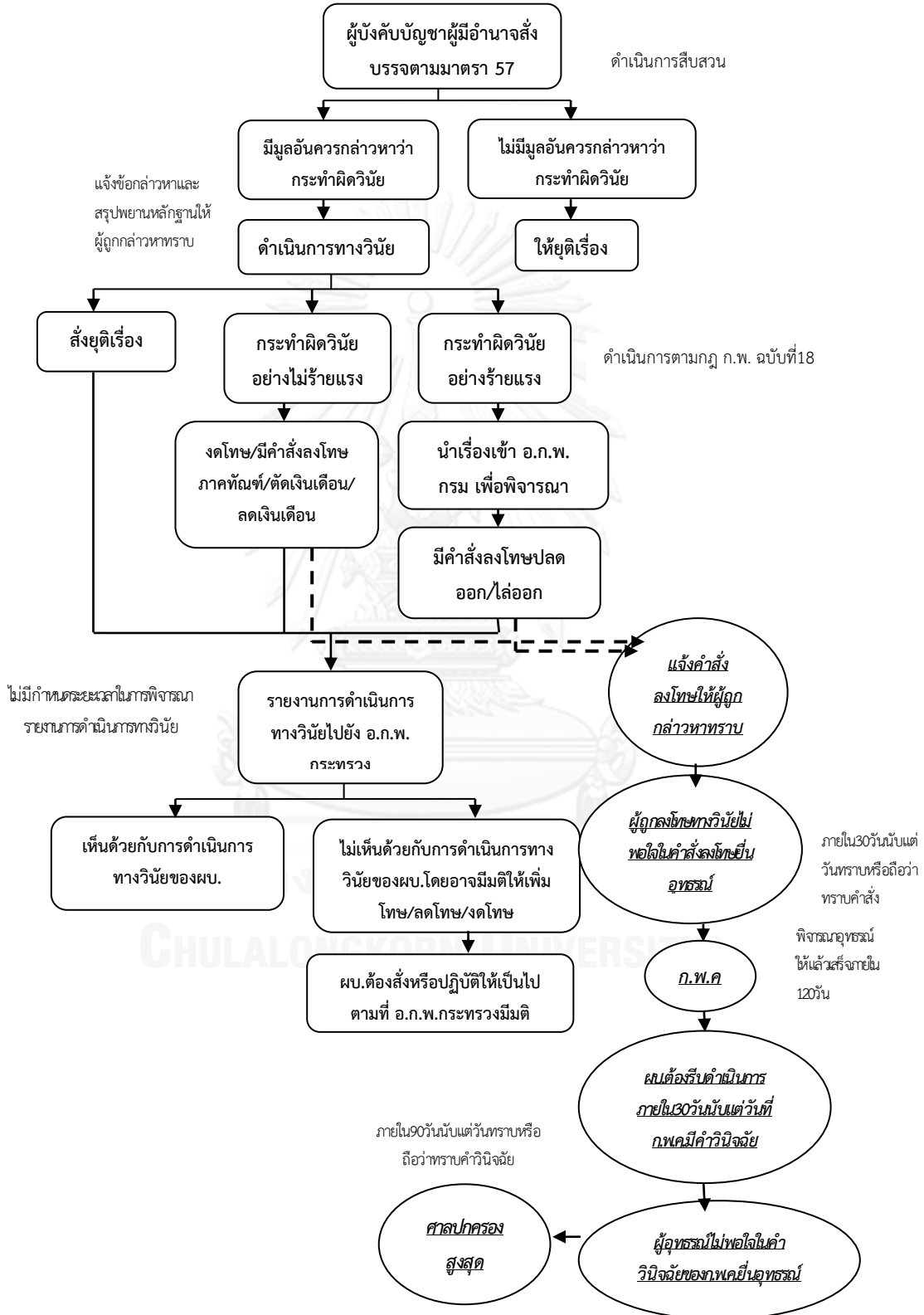
⁸⁸ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542บัญญัติว่า “ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด”

แผนภูมิที่ 4 กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535



แผนภูมิที่ 5 กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551



3.3 สภาพปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในประเทศไทย

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลทำให้เกิดเปลี่ยนแปลงในระบบวินัยและอุทธรณ์ กล่าวคือ จากเดิมองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หากผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อ ก.พ. โดย อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. จะทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยไปในคราวเดียวกัน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในทุก ๆ กรณี จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้มีความอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่แยกจากกัน ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ได้ดังนี้

3.3.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้มีความอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้องค์กรผู้มีความอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ซึ่งการดำเนินการทางวินัยที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องนั้น อาจเป็นการไม่ถูกต้องในแง่ของข้อกฎหมายหรือกระบวนการพิจารณาก็ได้ ซึ่งเป็นลักษณะที่กฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามการดำเนินการดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่สำหรับกรณีที่การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่เหมาะสมนั้นเป็นลักษณะของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยพิจารณาจากหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบเป็นเกณฑ์ ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. นั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่สามารถพิจารณาได้ทั้งในแง่ของความถูกต้องและความเหมาะสม แต่เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันกำหนดให้ องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. กับองค์กรผู้มีความอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่แยกจากกัน จึงทำให้การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยมีความซ้ำซ้อนกันซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อน อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมี

อำนาจสั่งบรรจุได้ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ผู้นั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยัง ก.พ.ค. ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง⁸⁹ ในขณะที่เดียวกันผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็มีหน้าที่ที่จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. อาจมีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็ได้ กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ⁹⁰ กรณีดังกล่าวหาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นก่อนที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. จะ มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ⁹¹ ซึ่งหากบุคคลนั้น ประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ จะต้องยื่นอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจาก อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมตินั้น จะถือว่าเป็นการดำเนินการ กระบวนพิจารณาซ้ำหรือไม่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ได้เคยมีการอุทธรณ์ และ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยหรือ คำสั่งถึงที่สุดแล้ว หรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัย ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยอาจมีมติให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ตามก่อนที่ ก.พ.ค. จะมี คำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้นประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติจะต้องอุทธรณ์มายัง ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่ง ก.พ.ค. อาจมีมติให้รวมการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ไว้กับเรื่องอุทธรณ์เดิมโดยไม่ต้องจำหน่ายอุทธรณ์เดิมออกจากสารบบ หรืออาจมีมติให้สั่งจำหน่ายอุทธรณ์เดิมออกจากสารบบและดำเนินการกระบวนพิจารณาใหม่ก็ได้ กรณี ดังกล่าวทำให้กระบวนพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เกิดความล่าช้า ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบ ธรรมของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ หรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการ

⁸⁹ มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามวันนับแต่วัน ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

⁹⁰ มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตาม พระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณี ดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็น ประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ

ในกรณีตามวรรคสองและในการดำเนินการตามมาตรา 104 ให้ ก.พ. มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 95”

⁹¹ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เรื่องดำที่ 5410113 เรื่องแดงที่ 0056155 กรณี ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นก่อนที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

ดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิด งดโทษ ยกโทษหรือลดโทษให้ก็ตาม ก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ จะต้องถอนเรื่องที่เคยอุทธรณ์ไว้ตามคำสั่งลงโทษเดิมออกจากกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็นการเสียเวลาและสิ้นเปลืองทรัพยากรเป็นอย่างมาก จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณานั้นมีความซ้ำซ้อนกับกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่ได้เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ อีกทั้งมิได้เป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปว่า กรณีที่มติของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นประการใด⁹² เนื่องจากตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ ในขณะที่เดียวกันตามมาตรา 116⁹³ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน ซึ่งกรณีดังกล่าวได้มีหนังสือจากส่วนราชการหรือมายังสำนักงาน ก.พ. โดยสรุปใจความสำคัญได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งลงโทษปลดนางสาว ก. ออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. จังหวัด และได้รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงเพื่อพิจารณา ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในขณะเดียวกันนางสาว ก. ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. และ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวมีความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ต่อมา อ.ก.พ. กระทรวงได้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วมีมติให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดนางสาว ก. ออกจากราชการ เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องกฎหมายจึงมีผลทำให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย⁹⁴ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นอาจทำให้เกิดความสับสนและยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตลอดจนอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของทั้งสององค์กรได้

⁹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “โครงการพัฒนากฎหมาย เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551: ศึกษากรณีอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. และอำนาจการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. (มาตรา 103 และมาตรา 114),” *หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขั้นไป รุ่นที่ 14*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2555. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁹³ มาตรา 116 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

⁹⁴ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.

เนื่องจากต่างก็เป็นองค์กรผู้ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกัน แต่มาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัยกลับมีความไม่สอดคล้องกัน

3.3.2 ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณี อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ

โดยที่กฎหมายกำหนดให้ กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วมีมติเห็นพ้องด้วยกับผู้แทน ก.พ. ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงมติ อ.ก.พ. กระทรวง กรณีดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้มีคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการผู้หนึ่งออกจากราชการไปแล้ว ต่อมา มีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าไม่สมควรไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ จึงมีมติให้ลดโทษ งดโทษ ยกโทษ หรือดำเนินการใด ๆ ตามควรแก่กรณี ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปนั้น โดยการสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ามารับราชการตามเดิม ตลอดจนการคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นควรได้รับในระหว่างที่ถูกไล่ออกจากราชการ ได้แก่ เงินเดือน สิทธิในการรักษาพยาบาลหรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยในการคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่บุคคลที่ถูกไล่ออกจากการานั้น สิทธิบางประเภทไม่สามารถได้รับการเยียวยาได้ เช่น กรณีค่าเสียหายทางจิตใจ เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ หรือในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้มีคำสั่งลงโทษปลดข้าราชการผู้หนึ่งออกจากราชการไปแล้ว ต่อมา มีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าสมควรไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการจึงมีมติให้เพิ่มโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปนั้น โดยการสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการตลอดจนการเรียกคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นได้รับในระหว่างที่มีคำสั่งให้ปลดออกจากราชการ เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ ซึ่งในการเรียกคืนสิทธิประโยชน์จากบุคคลที่มีคำสั่งให้ปลดออกจากการนั้น ก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ยาก และหากดำเนินการเรียกคืนโดยไม่ถูกต้องแล้ว อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของทางราชการได้

3.3.3 ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง

จากการที่กฎหมายกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยในทุก ๆ กรณี เว้นแต่กรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการต่างกระทรวงกัน กรณีที่เป็นการดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง เห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม และมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง กรณีดังกล่าว ก.พ. จะทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย นั้น เนื่องจากการกระจายอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นการวางมาตรการกำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา อย่งไรก็ดี ในการกระจายอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง นั้น ได้ทำให้เกิดปัญหามาตรฐานในการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงที่แตกต่างกัน⁹⁵ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อหลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยเป็นอย่างมาก

3.3.4 ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง

จากการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณาตรวจสอบในทุก ๆ กรณี เว้นแต่บางกรณีเท่านั้นที่ ก.พ. จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบนั้น เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัย⁹⁶ อย่งไรก็ดี แม้ว่าการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ จะเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยแล้วก็ตาม แต่หากกฎหมายยังไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยขององค์กรผู้มีอำนาจในการตรวจสอบแล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการช่วยลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้อย่างแท้จริง

⁹⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 29 - 32.

⁹⁶ สำนักงาน ก.พ., สารระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 74.

โดยสรุปจากการศึกษาถึงกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก จึงส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย องค์กรผู้มีความพิจารณาอุทธรณ์ ตลอดจนองค์กรตุลาการมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยเกิดความเป็นมาตรฐานเดียวกันตลอดจนมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการได้มากกว่าพระราชบัญญัติฉบับเดิม ๆ ที่ผ่านมาก็ตาม แต่เนื่องจากการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่สำหรับหน่วยงานภาครัฐ อาจทำให้เกิดปัญหาทั้งในด้านของการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง ในบทต่อไปผู้เขียนจึงได้ทำการ ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อให้เห็นข้อดี ข้อเสียของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม อีกทั้งเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยแล้ว พบว่ามีความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างสององค์กร คือ องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. กับองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ก.พ.ค. ซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อนอาจมีผลต่อการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ต้องมีความล่าช้าออกไป ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ กรณีดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง อันเป็นการขัดกับหลักวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อให้เห็นข้อดีข้อเสีย และนำมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม อีกทั้งเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ

4.1 ประเทศไทย

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดเปลี่ยนแปลงในระบบวินัยและอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนเป็นอย่างมาก จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติงาน อาทิเช่น ปัญหาความซ้ำซ้อนของการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณี อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย

ของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นโดยละเอียด ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้มียอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว มีหน้าที่ที่จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา¹ โดยกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง² ซึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. นั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์³ ซึ่งในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ซึ่งอำนาจดังกล่าวมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่สามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งในแง่ของข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ตลอดจนความถูกต้องและความเหมาะสม แต่เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันกำหนดให้ องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้มียอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ที่แยกจากกัน

¹ มาตรา 103 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด”

² มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

³ มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

จึงทำให้การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยมีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือ คำวินิจฉัยออกมาก่อนอาจมีผลกระทบต่อการศึกษาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ เช่น กรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นก่อนที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. จะมีมติไม่เห็นด้วยกับการ ดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ⁴ ซึ่งหากบุคคลนั้นประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง⁵ หรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับ บัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยให้มีมติให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ตามก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้นประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติจะต้อง อุทธรณ์มายัง ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่ง ก.พ.ค. อาจมีมติให้รวมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ ไว้กับเรื่องอุทธรณ์เดิมโดยไม่จำหน่ายอุทธรณ์เดิมออกจากสารบบ หรืออาจมีมติให้สั่งจำหน่ายอุทธรณ์ เดิมออกจากสารบบและดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่ จึงเป็นผลทำให้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ต้องมีความล่าช้าออกไป ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ หรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ซึ่ง มีอำนาจสั่งบรรจุ โดยเห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิด งดโทษ ยกโทษหรือลดโทษให้ก็ตาม ก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ จะต้องขอถอนเรื่องเคยอุทธรณ์ไว้ตามคำสั่งลงโทษเดิมออกจากกระบวนการ พิจารณาซึ่งเป็นการเสียเวลาและสิ้นเปลืองทรัพยากรเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดปัญหาในทาง ปฏิบัติต่อไปว่า กรณีที่มติของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นประการใด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบ คำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กร ผู้พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่ขนานนั้น เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ทั้งสององค์กรมี อำนาจหน้าที่ที่แยกจากกัน แต่มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการให้มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ ในขณะที่การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. นั้น กฎหมายกำหนดให้

⁴ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เรื่องดำที่ 5410113 เรื่องแดงที่ 0056155 กรณี ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นก่อนที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

⁵ นุชนาด ประทีปธีรานันต์, “ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม,” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารคดี สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2553), หน้า 121 - 122.

ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับการอุทธรณ์⁶ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า หากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อนอาจมีผลกระทบต่อ การพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ หรือหากผลการพิจารณาของทั้งสององค์กรมี ความขัดแย้งกันแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นประการใด ซึ่งปัญหา ดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการ และมีได้เป็นการบรรเทาเยียวยาความ เสียหายของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังทำให้เกิดความสับสนและยากแก่การปฏิบัติ หน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตลอดจนอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของทั้งสอง องค์กรได้ อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการ ทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. จะสามารถพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยเมื่อไรก็ได้ เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็น คำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งหากกระบวนการ ดำเนินการทางวินัยดำเนินไปช้าเท่าไร ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ ข้าราชการมากขึ้นเท่านั้น โดยกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการไว้ว่า⁷ “แม้ว่ากฎหมาย จะมีได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่บางขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัยไว้ โดยเฉพาะก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่เกิน 90 วัน หากล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วถือว่าล่าช้าอันเป็นเหตุให้นำคดีมาฟ้องสู่ศาลปกครองได้ ตามมาตรา 49⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” ซึ่ง จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาถึงปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ.

⁶ มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่ แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึก เหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 298/2550 กรณีผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทาง ชีวิตเกษียณก่อนกำหนด ขณะที่การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองไม่ได้ดำเนินการทางวินัยล่าช้า ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ขาดคุณสมบัติที่เข้าร่วมโครงการฯ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่ไม่ เหมาะสมอื่นๆ ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสีย สิทธิเข้าร่วมโครงการฯ และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวน 228,130 บาท

⁸ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจาก หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบท กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

กระทรวง หรือ ก.พ. กับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว เห็นว่าควรมีการทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยผู้เขียนจะขอกล่าวถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้โดยละเอียดในข้อ 4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยกับต่างประเทศต่อไป

4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณี อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ

โดยที่กฎหมายกำหนดให้ กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วมีมติเห็นพ้องด้วยกับผู้แทน ก.พ. ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงมติ อ.ก.พ. กระทรวง กรณีดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยและผลประโยชน์ของทางราชการได้ กล่าวคือ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ซึ่งมีมติให้ลดโทษ งดโทษ ยกโทษหรือดำเนินการใด ๆ ตามควรแก่กรณีก็ตาม ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการเยียวยาสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นควรได้รับ ซึ่งสิทธิประโยชน์บางประเภทนั้นไม่สามารถเยียวยาให้แก่นักได้ เช่น กรณีค่าเสียหายทางจิตใจ หรือกรณีที่ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ซึ่งมีมติให้เพิ่มโทษก็เช่นเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการเรียกคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นได้รับไป เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ ซึ่งหากดำเนินการเรียกคืนโดยไม่ถูกต้องแล้ว อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของทางราชการได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและมีมติไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ นั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมากทั้งในกรณีของการเยียวยาสิทธิประโยชน์ซึ่งสิทธิประโยชน์บางประเภทไม่สามารถเยียวยาให้แก่นักได้ เช่น กรณีค่าเสียหายทางจิตใจ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับถึงสิทธิประโยชน์ดังกล่าว หรือในกรณีของการเรียกคืนสิทธิประโยชน์ก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้อย่างยากสำหรับหน่วยงานราชการ เนื่องจากไม่ได้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการติดตามทวงถามสิทธิประโยชน์ ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวจะต้องอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับซึ่งกระจัดกระจายกันอยู่ไม่ได้ถูกรวบรวมไว้ด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย การจ่าย

เงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้รับการพิจารณาให้ยกโทษ พ.ศ. 2538 เป็นต้น ซึ่งถ้าหากไม่สามารถดำเนินการเรียกคืนสิทธิประโยชน์ได้ทั้งหมดหรือเรียกคืนสิทธิประโยชน์ได้เพียงบางส่วนหรือมีความล่าช้าในการเรียกคืนแล้ว อาจทำให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ของทางราชการได้ ดังนั้น กรณีของการเยียวยาสิทธิประโยชน์ควรมีการกำหนดกฎหมายให้มีความครอบคลุมถึงกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้รับการเยียวยาสิทธิประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ อาจมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ให้ทันสมัยและเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และสำหรับในกรณีของการเรียกคืนสิทธิประโยชน์นั้น สำนักงาน ก.พ. กรมบัญชีกลาง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจดำเนินการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิประโยชน์ของข้าราชการตลอดจนผลประโยชน์ของทางราชการ

4.1.3 วิเคราะห์ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยในทุก ๆ กรณี เว้นแต่กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการต่างกระทรวงกัน กรณีที่เป็นการดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงเห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม และมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง กรณีดังกล่าว ก.พ. จะทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการกระจายอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นการวางมาตรการ กำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา⁹ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวงนั้น ทำให้เกิดมาตรฐานในการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงที่

⁹ สำนักงาน ก.พ., สารสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2551), หน้า 74.

แตกต่างกัน¹⁰ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อหลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยเป็นอย่างมาก

จากการกระจายอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงเป็นผลทำให้มาตรฐานการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงมีความแตกต่างกัน ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งอาจมาจากตัวผู้พิจารณาเองที่ไม่มีความเป็นกลาง ขาดคุณธรรมและจริยธรรม เช่น ต้องการที่จะช่วยเหลือพวกพ้องของตัวเอง หรือในการพิจารณามาตรฐานโทษก็เช่นเดียวกัน ข้อเท็จจริงเดียวกันแต่ลงโทษผู้กระทำความผิดต่างกัน เป็นต้น และสาเหตุที่ทำให้มาตรฐานการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงมีความแตกต่างกันอีกประการหนึ่ง อาจมาจากการที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ เนื่องจากไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องวินัยเป็นการเฉพาะ¹¹ ซึ่งกระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยนั้นมีความสำคัญต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการเป็นอย่างมาก เนื่องจากการรายงานดังกล่าวถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ดังนั้น อ.ก.พ. กระทรวง จึงควรเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ดำรงตนด้วยความเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม และเชื่อถือได้ หรือในส่วนของผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงเองก็เช่นกันควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านวินัยด้วย

4.1.4 วิเคราะห์ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง

โดยที่กฎหมายกำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณาตรวจสอบในทุก ๆ กรณี เว้นแต่บางกรณีเท่านั้นที่ ก.พ. จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบนั้น เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัย¹² อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยแล้วก็ตาม แต่หากกฎหมายยังมิได้กำหนดระยะเวลา

¹⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 29 - 32.

¹¹ สำนักงาน ก.พ., “โครงการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจสอบผลการดำเนินการทางวินัย,” หลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกร (ด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคล) รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2556. สำนักงาน ก.พ. 5 กรกฎาคม 2556. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

¹² สำนักงาน ก.พ., สารระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 74.

ในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยขององค์กรผู้มีความอำนาจในการตรวจสอบแล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการ อีกทั้งยังเป็นการไม่สอดคล้องกับกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ด้วย

จากการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณา ถือเป็น การลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเดิมกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง ก.พ. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในทุก ๆ กรณี แต่เนื่องการกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวงไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีได้เป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้อย่างแท้จริง สำหรับสาเหตุที่ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยได้นั้นอาจมีหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น การกำหนดคุณสมบัติขององค์ประชุมใน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลาย ๆ ด้าน โดยแต่ละท่านก็มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเป็นจำนวนมากจึงอาจมีวันเวลาที่ว่างไม่ตรงกัน ทำให้การจัดประชุมกระทำได้ยากซึ่งหากไม่ครบองค์ประชุมแล้วก็ไม่สามารถดำเนินการประชุมได้ ตลอดจนกระบวนการในการนำเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมที่จะต้องรอให้มีเรื่องสำคัญหลาย ๆ เรื่อง ทำให้ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการประชุม อ.ก.พ. กระทรวงได้¹³ อีกทั้งนิติกรเจ้าของสำนวนที่จะต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการพิจารณาสำนวนที่ได้รับมาจากกรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง หรือแม้แต่เป็นเรื่องการดำเนินการทางวินัยของกระทรวงเองที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้อัตรากำลังคนไม่เพียงพอต่อลักษณะงานที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับบางสำนวนมีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนซึ่งนิติกรเจ้าของสำนวนอาจไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านวินัยอย่างเพียงพอ เป็นต้น ดังนั้น กรณีดังกล่าวควรมีการเร่งรัดให้มีการจัดประชุม อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อมิให้การดำเนินการทางวินัยต้องค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณามากจนไป ซึ่งอาจทำให้มีผลกระทบต่อการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ได้ และในส่วนของจำนวนนิติกรเจ้าของสำนวนที่มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น อาจดำเนินการขออัตรากำลังเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. อาจดำเนินการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านวินัยให้กับนิติกรเจ้าของสำนวนไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาสำนวนเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

¹³ ปรีชา นิศาตร์, “การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 69 – 72.

4.2 ต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาในระบบวินัยและอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยแล้วพบว่า กระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. กับองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ก.พ.ค. ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือว่ามีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ต้องมีความล่าช้าออกไป ซึ่งไม่ได้เป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้เขียนจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และนำผลที่ได้มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยให้มีความถูกต้องเหมาะสมต่อไป ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนได้ทำการ ศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศออสเตรเลีย โดยมีละเอียดดังนี้ คือ

4.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา : องค์กรต้นสังกัดเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัด โดยข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยมีสิทธิได้รับหมายแจ้งอย่างน้อย 30 วันก่อนการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งนั้นจะต้องระบุข้อหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา ซึ่งหลังจากที่ได้รับหมายแจ้งแล้วข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร และเมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว¹⁴ สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้องแล้วจะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาก่อนว่าคำร้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ เมื่อพิจารณาผ่านประเด็นนี้แล้วกระบวนการไต่สวนจึงจะเริ่มต้นขึ้น โดยเริ่มจากการเชิญผู้ร้องมาสอบถามคำให้การหรือให้ข้อมูลพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งผู้ร้องอาจมาด้วยตนเองหรือ

¹⁴ จิรนิติ หะวานนท์, “วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา,” *ตุลาการ* 27, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2523) : 65 - 68.

แต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทนหรือมาร่วมให้การด้วยก็ได้ และเมื่อได้รับฟังข้อมูลพยานหลักฐานจากทุกฝ่ายครบถ้วนแล้ว ตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาคัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากคู่กรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาดแล้ว ให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุดสำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการศาลปกครองเรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ณ กรุงวอชิงตัน และมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปในการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจมีมติทางใดทางหนึ่ง เช่น การสั่งให้หน่วยงานของรัฐระงับหรือยกเลิกคำสั่ง การสั่งให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาแก้ไขผลของคำสั่ง หรือการสั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษ เป็นต้น¹⁵

จากลักษณะของกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเห็นพ้องด้วยความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องรายงานต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอีก แต่ถ้าหากผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย จะเห็นได้ว่าการรายงานต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยนั้น จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวนเท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่ใช่เป็นกรณีของการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบตามลำดับชั้นบังคับบัญชาเหมือนอย่างเช่นในประเทศไทย แต่เป็นลักษณะของการรายงานเพื่อให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีความเห็นแย้งเกิดขึ้น และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้วจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว หากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจในคำวินิจฉัยสามารถที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจมีมติสั่งให้หน่วยงานของรัฐระงับหรือยกเลิกคำสั่ง การสั่งให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาแก้ไขผลของคำสั่ง หรือการสั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ได้ ซึ่งลักษณะของการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นเสียก่อนโดยจะต้องมีคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือของผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปแล้วแต่กรณี จึงจะสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ และเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีมติเช่นไร หน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

¹⁵ เพ็ญภา พงขมานวงค์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2552) หน้า 11 - 12.

คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่ปรากฏลักษณะของกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่จะต้องมีการขอความเห็นหรือการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) อย่างเช่นในประเทศไทย

4.2.2 ประเทศฝรั่งเศส : การดำเนินการทางวินัยเริ่มต้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำโดยจะต้องมีหนังสือแจ้งไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณา ในวันนั่งพิจารณาผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาและจะมีทนายความมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาก็ได้ ในขณะเดียวกันฝ่ายปกครองก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมาสนับสนุนข้ออ้างของตนได้เช่นกัน และเมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการจะประชุมลงมติเป็นการลับ โดยคณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมการได้มีมติเป็นเอกฉันท์แล้วจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบแล้วแจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกมัดในการสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยนั้นจะต้องแจ้งเหตุผลให้กับคณะกรรมการสอบสวนด้วย¹⁶ สำหรับการอุทธรณ์นั้น ข้าราชการที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์โดยเลือกที่จะยื่นคำร้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นไม่ถึงเป็นขั้นตอนที่บังคับว่าจะต้องมีการดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้¹⁷ การยื่นอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองนั้นสามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ โดยผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือจะยืนยันคำสั่งเดิมก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มโทษ ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวมีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยสะดุดหยุดลง และอีกกรณีหนึ่งเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ ซึ่งจะใช้สำหรับการสั่งลงโทษทางวินัยในกลุ่มที่ 2 ขึ้นไป ได้แก่ การลดชั้นลดตำแหน่ง การสั่งพักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือน

¹⁶ เจตน์ สถาวรศิลปพร, “สถาบันข้าราชการ กับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย: ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, 2: 71 - 81.

¹⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 77.

ถึง 2 ปี การให้ออกจากราชการ หรือการไล่ออกจากราชการ เป็นต้น โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่ สอบสวนผู้ถูกกล่าวหารวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และทำความเห็นเสนอต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ ทางวินัย โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิมหรือให้ลดโทษหรือยกเลิกโทษก็ได้ ทั้งนี้ ความเห็นของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด

จากลักษณะของกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ต้องทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วให้ประชุมร่วมกัน โดยอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ จากนั้นให้แจ้งมติดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ อย่างไรก็ตาม ผู้บังคับบัญชาอาจไม่ดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัยตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไว้ด้วย จากลักษณะของการรายงานซึ่งเป็นการรายงานเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาได้เสนอว่ามีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ โดยคณะกรรมการสอบสวนอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งมติดังกล่าวไม่ได้เป็นการผูกมัดผู้บังคับบัญชาว่าจะต้องสั่งลงโทษทางวินัยตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน จะเห็นได้ว่าการรายงานดังกล่าวมีลักษณะที่คล้ายกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยในประเทศไทยซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้มีความถูกต้องเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ยังมีลักษณะของความแตกต่างกันอยู่หลายประการ อาทิเช่น การทำรายงานของผู้บังคับบัญชาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา หรือมติที่ได้จากการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนก็ไม่ได้เป็นการผูกมัดว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษตามมตินั้น เป็นต้น และเมื่อผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจในผลของคำสั่งลงโทษดังกล่าวสามารถที่จะเลือกใช้สิทธิอุทธรณ์ โดยการยื่นคำร้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ถึงว่าเป็นขั้นตอนที่จะต้องบังคับให้ต้องมีการดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีผลค่อนข้างน้อยและไม่ได้ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องสะดุดหยุดลง อีกทั้งมติที่ได้จากการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ไม่ได้มีผลผูกพันกับผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษด้วย จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีลักษณะของการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชาให้มีความถูกต้องเหมาะสมเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่เนื่องจากการรายงานดังกล่าวเป็นลักษณะที่ยังไม่ได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา อีกทั้งมติที่

ได้จากการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนก็ไม่ได้เป็นการผูกมัดว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษตามมตินั้น กรณีจึงไม่มีปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) อย่างเช่นในประเทศไทย

4.2.3 ประเทศออสเตรเลีย : กรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยและควรดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น ให้มีหนังสือลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ เมื่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว ปลัดกระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยไม่ชักช้า ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นไม่จำเป็นต้องทำอย่างเป็นทางการ แต่ต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าจะมีการไต่สวนเรื่องใด อีกทั้งต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการยื่นคำให้การเป็นหนังสือ ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ยาวกว่านั้นตามที่ผู้ไต่สวนกำหนด และเมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว หากผู้ไต่สวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ผู้ไต่สวนมีอำนาจลงโทษทางวินัยได้ทันที¹⁸ สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วจะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและเมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหากเห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุผลผลแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวใหม่อีกครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง กฎ ขั้นตอนการปฏิบัติ หรือดำเนินการใด ๆ ที่เหมาะสม อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะไม่สามารถบังคับให้หน่วยงานต้นสังกัดปฏิบัติตามผลการพิจารณาตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ก็ตาม แต่หากหน่วยงานต้นสังกัดใดไม่ปฏิบัติตามแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการที่เหมาะสมต่อไปได้¹⁹

¹⁸ เรื่องเดิม, หน้า 60 - 63.

¹⁹ สำนักงาน ก.พ., ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย [ออนไลน์], 14 กุมภาพันธ์ 2556. แหล่งที่มา <http://www.ocsc.go.th>

จากลักษณะของกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย หากเห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยและควรดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นให้มีหนังสือลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ปลัดกระทรวงที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยไม่ชักช้าและเมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยผู้ไต่สวนมีอำนาจลงโทษทางวินัยได้ทันที และถ้าหากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจในคำสั่งลงโทษดังกล่าวสามารถที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ โดยคำสั่งลงโทษดังกล่าวจะยังไม่มีผลต่อผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยจะมีผลก็ต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีการยื่นอุทธรณ์หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ไต่สวน แล้วแต่กรณี จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยกรณีดังกล่าว ผู้ไต่สวนมีอำนาจลงโทษทางวินัยได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบแต่อย่างใด ซึ่งคำสั่งลงโทษนั้นจะมีผลต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีการยื่นอุทธรณ์ หรือถ้าหากผู้ถูกกล่าวหาได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คำสั่งลงโทษดังกล่าวจะยังไม่มีผลจนกว่าจะมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ไต่สวน จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลียนั้น ไม่ปรากฏลักษณะของกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่มีขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชา อีกทั้งคำสั่งลงโทษดังกล่าวจะมีผลต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีการยื่นอุทธรณ์หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ไต่สวน แล้วแต่กรณีมีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นก่อน กรณีจึงไม่มีปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) อย่างเช่นในประเทศไทย

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและออสเตรเลียแล้วพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ไม่ปรากฏลักษณะของการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่มีขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชา โดยในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นลักษณะของการรายงานต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่มีผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการรายงานเพื่อให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีความเห็นแย้งเกิดขึ้น ไม่ใช่กรณีของการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบตามลำดับชั้นบังคับบัญชาเหมือนอย่างเช่นในประเทศไทย และกรณีของประเทศออสเตรเลียนั้น กระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่มีการกล่าวถึงการรายงานการดำเนินการทางวินัยไว้แต่อย่างใด ซึ่งเมื่อผู้ใต้สวนได้ดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริงแล้ว หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยสามารถลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ทันที โดยคำสั่งลงโทษดังกล่าวจะมีผลต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีที่ยื่นอุทธรณ์หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ใต้สวนแล้วแต่กรณี สำหรับในประเทศฝรั่งเศสนั้น ปรากฏลักษณะของการรายงานการดำเนินการทางวินัยที่มีขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชาให้มีความถูกต้องเหมาะสมเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ลักษณะของการรายงานดังกล่าวเป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา อีกทั้งมติที่ได้จากการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนก็ไม่ได้เป็นการผูกมัดว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและออสเตรเลีย ต่างไม่ได้บัญญัติให้การรายงานการดำเนินการทางวินัยต้องถูกกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้เนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการไว้อย่างเพียงพอแล้ว อาทิเช่น การมีสิทธิได้รับหมายแจ้งก่อนการดำเนินการทางวินัย การมีสิทธิยื่นคำให้การเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา การมีสิทธิเสนอพยานหลักฐานได้ภายในเวลาอันสมควร ตลอดจนการมีสิทธินำทนายความมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณา เป็นต้น และหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจในการคำสั่งลงโทษดังกล่าว สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และศาลปกครองได้ ประกอบกับผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม และดำรงตนด้วยความเป็นกลาง จึงทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม กรณีจึงไม่ต้องมีกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด

สำหรับในประเทศไทยนั้น ได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการไว้ เช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ โดยได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ให้รายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีอำนาจในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ทั้งในแง่ของข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง และหากเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม อาจมีมติให้เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ ยกโทษหรือดำเนินการใด ๆ ตามควรแก่กรณีก็ได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ โดยลักษณะดังกล่าวถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. ซึ่ง ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทั้งในแง่ของข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ตลอดจนความถูกต้องและความเหมาะสม โดยอำนาจดังกล่าวมีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกับอำนาจในการพิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เว้นแต่อำนาจในการเพิ่มโทษเท่านั้นที่ ก.พ.ค. ไม่สามารถกระทำได้ และจากการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ที่แยกจากกัน จึงเป็นผลทำให้กระบวนการในการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชามีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อน อาจมีผลกระทบต่อการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ เช่น ทำให้เกิดกระบวนการพิจารณาซ้ำ หรือการพิจารณาต้องสูญเปล่าหรือมีความล่าช้าออกไป เป็นต้น และอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปว่า กรณีที่มติของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีความเห็นที่ขัดแย้งกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นประการใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรม และมีได้เป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง อีกทั้งทำให้เกิดความสับสนและยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตลอดจนอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรได้ นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ได้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก อาทิเช่น ปัญหาจากการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณี อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ทั้งในกรณีของการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ ยกโทษหรือดำเนินการใด ๆ ตามควรแก่กรณีก็ตาม ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น โดยในการเยียวยาหรือเรียกคืนสิทธิประโยชน์ดังกล่าว หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการโดยไม่ถูกต้องแล้ว อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิอันชอบธรรมผู้ถูกลงโทษทางวินัย และผลประโยชน์ของทางราชการได้ ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณารายงานการ

ดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง แต่เนื่องจากระบบวินัยของประเทศไทยอาจยึดติดอยู่ในระบบอุปถัมภ์²⁰ จึงทำให้องค์กรผู้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยมีอคติและความลำเอียง ซึ่งเป็นผลให้การพิจารณารายงานการทางวินัยขาดความเป็นกลาง ตลอดจนผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงอาจมิได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มความสามารถ เนื่องจากอาจไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านวินัยเป็นการเฉพาะ หรือปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยขององค์กรผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสอบ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยทั้งสิ้น

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงปัญหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วพบว่า ปัญหาในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่ขนานนั้น เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ทั้งสององค์กรมีอำนาจหน้าที่ที่แยกจากกัน แต่มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการให้มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ ในขณะที่การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. นั้น กฎหมายกำหนดให้ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับการอุทธรณ์²¹ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น ซึ่งจากเดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไปยัง ก.พ. แล้ว องค์กรเหล่านั้นเมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วก็จะทำหน้าที่ในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยด้วยไปในคราวเดียวกัน กรณีจึงไม่มีปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์อย่างเช่นในปัจจุบัน

²⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 17 - 18.

²¹ มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนจึงได้ตั้งประเด็นเพื่อทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถทางด้านวินัยและอุทธรณ์จากสำนักงาน ก.พ. และ ก.พ.ค. ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้ตั้งประเด็นคำถามว่า “ความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยกับองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ที่มีลักษณะเป็นคู่ขนานนั้น ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรและควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร” โดยนายประวีณ ฒ นคร²² ได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่า “วัตถุประสงค์ของการรายงานการดำเนินการทางวินัยมีขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้มีความถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรม ซึ่งหากกำหนดให้ยกเลิกขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้ว จะทำให้ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบมาตรฐานโทษและความถูกต้องในการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียต่อข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ และสำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยอาจกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ต้องพิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค.” และนายศราวุธ เมนะเศวต²³ ได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่า “สำหรับปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย คือ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. และองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ คือ ก.พ.ค. นั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์มีความสอดคล้องกัน โดยอาจกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง จะต้องรอผลการพิจารณาของ ก.พ.ค. ก่อนมีการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีระยะเวลาที่กำหนดให้ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์²⁴ ในขณะที่ อ.ก.พ. กระทรวง ไม่มีระยะเวลาในการพิจารณารายงานกำหนดไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า ซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นก่อนแล้ว อาจมีผลกระทบต่อองค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ ดังนั้น หากมีการกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง จะต้องรอผลการพิจารณาของ ก.พ.ค. ก่อนมีการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ก็จะทำให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งจากที่ผ่าน ๆ มาหาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นก่อนที่ อ.ก.พ. กระทรวงจะมีมติ อ.ก.พ. กระทรวงก็มักจะเห็นตามกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เสมอ”

²² สัมภาษณ์ ประวีณ ฒ นคร, ประธาน อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ, 21 กุมภาพันธ์ 2556.

²³ สัมภาษณ์ ศราวุธ เมนะเศวต, ประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, 22 ตุลาคม 2556.

²⁴ มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

ด้วยความเคารพอย่างยิ่ง ผู้เขียนมีความเห็นแย้งกับบทสัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งสองท่าน กล่าวคือ จากข้อเสนอแนะของนายประวีณ ณ นคร ที่กล่าวว่า “ควรมีการกำหนด ระยะเวลาในการพิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยอาจกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ต้องพิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เพื่อให้สอดคล้องกับ กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค.” นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการจัดประชุม อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อให้มีการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยนั้นไม่สามารถกำหนด ระยะเวลาที่แน่นอนตายตัวได้ เนื่องจากองค์ประชุมใน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลาย ๆ ด้าน โดยแต่ละท่านก็มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเป็น จำนวนมากจึงอาจมีวันเวลาที่ว่างไม่ตรงกัน ทำให้ยากแก่การจัดประชุมซึ่งหากไม่ครบองค์ประชุมแล้ว ก็ไม่สามารถดำเนินการประชุมได้ ตลอดจนกระบวนการในการนำเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมที่จะต้อง รอให้มีเรื่องสำคัญหลาย ๆ เรื่อง จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนได้ อีกทั้งนิติกร เจ้าของสำนวนที่จะต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อ การพิจารณาสำนวนที่ได้รับมาจากกรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง หรือแม้แต่ เป็นเรื่องการดำเนินการทางวินัยของกระทรวงเองที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้อัตรากำลังคนไม่ เพียงพอต่อลักษณะงานที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับบางสำนวนมีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนซึ่งนิติกรเจ้าของ สำนวนอาจไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านวินัยอย่างเพียงพอ ดังนั้น การกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ต้องพิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. นั้น อาจไม่สามารถกระทำได้ และสำหรับข้อเสนอแนะของ นายศราวุธ เมนะเศวต ที่กล่าวว่า “ควรกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง จะต้องรอผลการพิจารณาของ ก.พ.ค. ก่อนมีการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย” นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า กระบวนการ รายงานการดำเนินการทางวินัยถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองตามสายการบังคับ บัญชาตามลำดับชั้น โดยองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการ เปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้องแล้วผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. อีกต่อไป ซึ่งก็เป็นผลดีที่ทำให้จำนวนคดีที่อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาลปกครองลดน้อยลง จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้น ภายในฝ่ายปกครอง จึงควรมีการดำเนินการให้เสร็จสิ้นเสียก่อน เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วหากผู้ถูกลงโทษ ทางวินัยไม่พอใจจึงจะนำไปสู่กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนั้น การที่กำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง จะต้องรอผลการพิจารณาของ ก.พ.ค. ก่อนมีการพิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัยนั้น อาจไม่เป็นไปตามหลักการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองได้

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ประกอบกับบทสัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิแล้วเห็นว่า การรายงานการดำเนินการทางวินัยแม้ว่าจะมีข้อดีในการมีส่วนร่วมช่วยควบคุมตรวจสอบตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้มีความถูกต้องเหมาะสมก็ตาม แต่หากกฎหมายยังมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. แล้วอาจทำให้เกิดปัญหาตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้นซึ่งน่าจะทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะมีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. จะสามารถพิจารณาการดำเนินการทางวินัยเมื่อไรก็ได้ เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งหากกระบวนการดำเนินการทางวินัยดำเนินไปช้าเท่าไร ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการมากขึ้นเท่านั้น โดยกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการไว้ว่า²⁵ “แม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่บางขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่เกิน 90 วัน หากล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วถือว่าล่าช้าอันเป็นเหตุให้นาคติมาฟ้องศาลปกครองได้ ตามมาตรา 49²⁶ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” จากปัญหาที่เกิดขึ้น จึงควรมีการทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้และเพื่อให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. อย่างเป็นระบบ โดยผู้เขียนจะขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ 2 แนวทาง ดังนี้ คือ

²⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 298/2550 กรณีผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเขียนก่อนกำหนด ขณะที่การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการทางวินัยล่าช้า ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ขาดคุณสมบัติที่เข้าร่วมโครงการฯ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมอื่นๆ ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน 228,130 บาท

²⁶ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

1) ปรับปรุงระบบการรายงานการดำเนินการทางวินัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า การรายงานการดำเนินการทางวินัยถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งการที่จะทำให้กระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมอย่างแท้จริงนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงมีความสำคัญเนื่องจากความล่าช้าก็คือความยุติธรรม (Justice delayed is justice denied) นั้นเอง และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยให้มีระยะเวลาที่สั้นกว่าระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจาก²⁷ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และการแสวงหาข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. มีระบบการพิจารณาแบบไต่สวนที่คล้ายกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยมีทั้งหมด 4 ขั้นตอน คือ การทำคำอุทธรณ์ การทำคำแก้อุทธรณ์ การทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และการทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม โดยระยะเวลาในการทำคำอุทธรณ์จนถึงการทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมนั้น ใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 90 วัน ในขณะที่กระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เป็นลักษณะของการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนเดิมตามที่ส่วนราชการรายงานมาตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เท่านั้น จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีความยุ่งยากและซับซ้อนน้อยกว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. แต่กฎหมายกลับไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ จึงทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความไม่สอดคล้องกัน

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. นั้น จากการศึกษาที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการไว้ว่า²⁸ “แม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่บางขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัยไว้ โดยเฉพาะก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่เกิน

²⁷ สำนักงาน ก.พ., “โครงการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจสอบผลการดำเนินการทางวินัย,” หลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกร (ด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคล) รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2556, สำนักงาน ก.พ. 5 กรกฎาคม 2556. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 298/2550

90 วัน หากล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วถือว่าล่าช้าอันเป็นเหตุให้นำคดีมาฟ้องสู่ศาลปกครองได้ตามมาตรา 49²⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า ควรกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้ หรือ

2) ยกเลิกกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย จากที่ได้ศึกษาถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและออสเตรเลียแล้วพบว่า ประเทศดังกล่าวต่างไม่ได้บัญญัติให้การรายงานการดำเนินการทางวินัยต้องถูกกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ เนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการไว้อย่างเพียงพอแล้ว และหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจในการคำสั่งลงโทษดังกล่าว สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และศาลปกครองได้ ประกอบกับผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม และดำรงตนด้วยความเป็นกลาง จึงทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยความถูกต้องและเป็นธรรม กรณีจึงไม่ต้องมีกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด ซึ่งหลักประกันความเป็นธรรมดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยเช่นกัน แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ต้องมีกรรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรม และมีได้เป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า กระบวนการดำเนินการทางวินัยในประเทศไทยได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการไว้อย่างเพียงพออย่างเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ แต่เนื่องจากระบบวินัยของประเทศไทยอาศัยติดอยู่ในระบบอุปถัมภ์³⁰ จึงทำให้ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยมีอคติและความลำเอียงต้องการช่วยเหลือพวกพ้องของตน จึงเป็นผลให้การดำเนินการทางวินัยไม่

²⁹ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 17 - 18.

บรรลุผลและไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ของกฎหมาย และเมื่อมีการเปิดประเทศเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว อาจทำให้เกิดผลกระทบในด้านอื่น ๆ ตามมาได้ จากกรณีดังกล่าวประเทศไทย จึงควรมีการพัฒนาผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยให้เป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อให้งานดำเนินการทางวินัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยอาจมีการส่งเสริมทั้งในด้านเชิงบวกและเชิงลบควบคู่กันไป กล่าวคือ ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกค่านิยมคุณธรรมและจริยธรรมให้กับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ดำรงตนด้วยความเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรม โดยสำนักงาน ก.พ. อาจดำเนินการจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตลอดจนการปลูกจิตสำนึกในด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้กับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจและตระหนักถึงการทำหน้าที่ดังกล่าว และอาจกำหนดให้มีบทลงโทษสำหรับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย กรณีหลีกเลี่ยงหรือไม่ดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรม ประกอบกับการนำประมวลจริยธรรมมาใช้ โดยการให้คณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการช่วยกันทำหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีดังกล่าวด้วย ก็น่าจะทำให้ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยสามารถดำเนินการกับข้าราชการในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ ปัจจุบันยังได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของเจ้าหน้าที่รัฐอยู่อีกชั้นหนึ่ง กรณีดังกล่าวหากผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรม ประกอบกับการมีระบบควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรที่ดีแล้ว การรายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อาจไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเพื่อเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง อาจมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ต้องพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานเพื่อให้การดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้ หรือหากในอนาคตผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดโดยปราศจากอคติและความลำเอียง ประกอบกับการมีระบบควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่ดี

ทั้งจากภายในองค์กร เช่น การกำหนดให้มีบทลงโทษสำหรับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกรณีหลีกเลี่ยงหรือไม่ดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรมหรือการกำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการมีอำนาจในการตรวจสอบกรณีดังกล่าว และภายนอกองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น แล้ว อาจกำหนดให้มีการยกเลิกกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. อย่างเป็นระบบ

โดยสรุปจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยแล้วพบว่า กระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. กับองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ก.พ.ค. มีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ให้รายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา โดย อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. อาจมีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาก็ได้ ซึ่งหาก อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วย ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ซึ่งทั้งสององค์กรต่างก็มีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ทั้งในแง่ของข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ตลอดจนความถูกต้องและความเหมาะสม จึงทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นผลให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ต้องมีความล่าช้าออกไป ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและออสเตรเลียแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศที่กล่าวมานั้นไม่มีลักษณะของการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด มีเพียงการควบคุมตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยจากองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศได้มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไว้อย่างเพียงพอแล้ว อีกทั้งหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจในการคำสั่งลงโทษดังกล่าว สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และศาลปกครองได้ ประกอบกับผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรม และดำรงตนด้วยความเป็นกลาง จึงทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยความถูกต้องและเป็นธรรม กรณีจึงไม่ต้องมีกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุม

ตรวจสอบการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด กรณีจึงไม่ต้องมีกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาอีก ซึ่งหลักประกันความเป็นธรรมดังกล่าวนี้ ก็ได้ปรากฏอยู่ในหลักการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยเช่นกัน แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา โดยมีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้มีความอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเพื่อเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง จึงควรกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้ หรือหากผู้มีความอำนาจในการดำเนินการทางวินัยได้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรม ประกอบกับการมีระบบควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรที่ดีแล้ว อาจกำหนดให้มีการยกเลิกกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. อย่างเป็นระบบ และสำหรับในบทสุดท้ายนั้น ผู้เขียนได้จัดทำกรบทสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดดังกล่าวไว้ในบทต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เมื่อได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐาน วิวัฒนาการตลอดจนเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศแล้วพบว่า วิวัฒนาการในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น มีการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นลำดับ กล่าวคือ ในช่วงระยะแรกการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ยังมิได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการเท่าที่ควร โดยสังเกตได้จากกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ออกกฎผู้บังคับใช้กฎหมาย และขณะเดียวกันก็เป็นผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาดด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่และอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ จากปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบวินัยและอุทธรณ์เป็นอย่างมาก จากเดิมเป็นระบบที่มีความซับซ้อนยุ่งยากและไม่ได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ กลายเป็นระบบที่มีความกระชับรวดเร็วและมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ อีกทั้งยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ (ก.พ.ค.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตลอดจนมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ (ก.พ.ค.) ขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการได้ เนื่องจากยังคงมีปัญหาในเรื่องของความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ (ก.พ.ค.) กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้สั่งลงโทษทางวินัย สั่งยุติเรื่อง หรือสั่งดโทษแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว จะต้องรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา¹ ใน

¹ มาตรา 103 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด”

ขณะเดียวกันกฎหมายก็ให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง² กรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

1) ปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ซึ่งการดำเนินการทางวินัยที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องนั้น อาจเป็นการไม่ถูกต้องในแง่ของข้อกฎหมายหรือกระบวนการพิจารณาก็ได้ ซึ่งเป็นลักษณะที่กฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามการดำเนินการดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่สำหรับกรณีที่การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยไม่เหมาะสมนั้นเป็นลักษณะของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยพิจารณาจากหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนอย่างครบถ้วนเป็นเกณฑ์ ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. นั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่สามารถพิจารณาได้ทั้งในแง่ของความถูกต้องและความเหมาะสม แต่เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันกำหนดให้ องค์กรผู้ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. กับองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่แยกจากกัน จึงทำให้การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยมีความซ้ำซ้อนกันซึ่งหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อน อาจส่งผลกระทบต่อพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ผู้นั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปยัง ก.พ.ค. ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็มีหน้าที่ที่จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. อาจมีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็ได้ กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง

² มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

หรือ ก.พ. มีมติ³ กรณีดังกล่าวหาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นก่อนที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. จะ มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ⁴ ซึ่งหากบุคคลนั้น ประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติ จะต้องยื่นอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจาก อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติ นั้น จะถือว่าเป็นการดำเนินการ กระบวนพิจารณาซ้ำหรือไม่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ได้เคยมีการอุทธรณ์ และ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยหรือ คำสั่งถึงที่สุดแล้ว หรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัย ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยอาจมีมติให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ตามก่อนที่ ก.พ.ค. จะมี คำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้นประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทบ หรือ ก.พ. มีมติจะต้องอุทธรณ์มายัง ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่ง ก.พ.ค. อาจมีมติให้รวมการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ไว้กับเรื่องอุทธรณ์เดิมโดยไม่ต้องจำหน่ายอุทธรณ์เดิมออกจากสารบบ หรืออาจมีมติให้ส่งจำหน่ายอุทธรณ์เดิมออกจากสารบบและดำเนินกระบวนพิจารณาใหม่ก็ได้ กรณี ดังกล่าวทำให้กระบวนพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เกิดความล่าช้า ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบ ธรรมของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ หรือกรณีที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการ ดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็น ความผิด งดโทษ ยกโทษหรือลดโทษให้ก็ตาม ก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยเสร็จสิ้น ซึ่งหากบุคคลนั้น ไม่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติ จะต้องขอลง เรื่องเคยอุทธรณ์ไว้ตามคำสั่งลงโทษเดิมออกจากกระบวนพิจารณา ซึ่งเป็นการเสียเวลาและสิ้นเปลือง ทรัพยากรเป็นอย่างมาก จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย ไปยัง อ.ก.พ. กระทบ หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณานั้นมีความซ้ำซ้อนกับกระบวนพิจารณาคำสั่ง ลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่ได้เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ อีกทั้งมิได้เป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปว่า กรณีที่มติของ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นประการใด เนื่องจากตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้

³ มาตรา 103 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทบ หรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้ เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติ”

⁴ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เรื่องดำที่ 5410113 เรื่องแดงที่ 0056155 กรณี ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นก่อนที่ อ.ก.พ. กระทบหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

เป็นตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ ในขณะเดียวกันตามมาตรา 116⁵ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน ซึ่งกรณีดังกล่าวได้มีหนังสือจากส่วนราชการหรือมายังสำนักงาน ก.พ. โดยสรุปใจความสำคัญได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งลงโทษปลดนางสาว ก. ออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. จังหวัด และได้รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงเพื่อพิจารณา ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในขณะเดียวกันนางสาว ก. ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. และ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวมีความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ต่อมา อ.ก.พ. กระทรวงได้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วมีมติให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดนางสาว ก. ออกจากราชการ เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องกฎหมายจึงมีผลทำให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย⁶ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นอาจทำให้เกิดความสับสนและยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตลอดจนอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของทั้งสององค์กรได้ เนื่องจากต่างก็เป็นองค์กรผู้ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกัน แต่มาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัยกลับมีความไม่สอดคล้องกัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่ขนานนั้น เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดให้ทั้งสององค์กรมีอำนาจหน้าที่ที่แยกจากกัน แต่มีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการให้มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ในการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ ในขณะที่การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. นั้น กฎหมายกำหนดให้ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับการอุทธรณ์⁷ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าหากองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีมติหรือคำวินิจฉัยออกมาก่อนอาจมีผลกระทบต่อการศึกษาวินิจฉัยขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งได้ หรือหากผลการพิจารณาของทั้งสององค์กรมีความขัดแย้งกันแล้ว

⁵ มาตรา 116 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

⁶ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.

⁷ มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับการอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นประการใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของข้าราชการ และมีได้เป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังทำให้เกิดความสับสนและยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตลอดจนส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของทั้งสององค์กรได้

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้วเห็นว่า การรายงานการดำเนินการทางวินัยแม้ว่าจะมีข้อดีในการมีส่วนช่วยควบคุมตรวจสอบตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้มีความถูกต้องเหมาะสมก็ตาม แต่หากกฎหมายยังมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วอาจทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นได้ ซึ่งน่าจะทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะมีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. จะสามารถพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยเมื่อไรก็ได้ เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็น คำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งหากกระบวนการดำเนินการทางวินัยดำเนินไปช้าเท่าไร ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการมากขึ้นเท่านั้น โดยกรณีดังกล่าวได้มีศาลปกครองสูงสุดวางหลักการไว้ว่า⁸ “แม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่บางขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่เกิน 90 วัน หากล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วถือว่าล่าช้าอันเป็นเหตุให้นาคติมาฟ้องสู่ศาลปกครองได้ ตามมาตรา 49⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” จากปัญหาที่เกิดขึ้น จึงควรมีการทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตาม

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 298/2550 กรณีผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนด ขณะที่การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการทางวินัยล่าช้า ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ขาดคุณสมบัติที่เข้าร่วมโครงการฯ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมอื่นๆ ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวน 228,130 บาท

⁹ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

หลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้และเพื่อให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. อย่างเป็นระบบ โดยผู้เขียนจะขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ 2 แนวทาง ดังนี้ คือ

1.1) ปรับปรุงระบบการรายงานการดำเนินการทางวินัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า การรายงานการดำเนินการทางวินัยถือเป็นการควบคุมตรวจสอบ ภายในฝ่ายปกครองตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งการที่จะทำให้กระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมอย่างแท้จริงนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงมีความล่าช้าเนื่องจากความล่าช้าก็คือความยุติธรรม (Justice delayed is justice denied) นั่นเอง และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยให้มีระยะเวลาที่สั้นกว่า ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจาก¹⁰ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และการแสวงหาข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. มีระบบการพิจารณาแบบโต้สวนที่คล้ายกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยมีทั้งหมด 4 ขั้นตอน คือ การทำคำอุทธรณ์ การทำคำแก้อุทธรณ์ การทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และการทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม โดยระยะเวลาในการทำคำอุทธรณ์จนถึงการทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมนั้น ใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 90 วัน ในขณะที่กระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เป็นลักษณะของการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนเดิมตามที่ส่วนราชการรายงานมาตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เท่านั้น จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีความยุ่งยากและซับซ้อนน้อยกว่า กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. แต่กฎหมายกลับมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ จึงทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความไม่สอดคล้องกัน

¹⁰ สำนักงาน ก.พ., “โครงการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจสอบผลการดำเนินการทางวินัย,” หลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกร (ด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคล) รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2556. สำนักงาน ก.พ. 5 กรกฎาคม 2556. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. นั้น จากการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการไว้ว่า¹¹ “แม้ว่ากฎหมายจะมีได้ กำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่บางขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัยไว้ โดยเฉพาะก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือ ไม่เกิน 90 วัน หากล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วถือว่าล่าช้าอันเป็นเหตุให้นำคดีมาฟ้องสู่ศาลปกครองได้ตามมาตรา 49¹² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า ควรกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้ หรือ

1.2) ยกเลิกกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย จากที่ได้ศึกษาถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและออสเตรเลียแล้วพบว่า ประเทศดังกล่าวต่างไม่ได้บัญญัติให้การรายงานการดำเนินการทางวินัยต้องถูกกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ เนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการไว้อย่างเพียงพอแล้ว และหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจในการคำสั่งลงโทษดังกล่าว สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และศาลปกครองได้ ประกอบกับผู้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม และดำรงตนด้วยความเป็นกลาง จึงทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยความถูกต้องและเป็นธรรม กรณีจึงไม่ต้องมีกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด ซึ่งหลักประกันความเป็นธรรมดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยเช่นกัน แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา แต่มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า กระบวนการดำเนินการทางวินัยในประเทศไทยได้มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการไว้อย่างเพียงพออย่างเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ แต่เนื่องจาก

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 298/2550

¹² มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ระบบวินัยของประเทศไทยอาจยึดติดอยู่ในระบบอุปถัมภ์¹³ จึงทำให้ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยมีอคติและความลำเอียงต้องการช่วยเหลือพวกพ้องของตน จึงเป็นผลให้การดำเนินการทางวินัยไม่บรรลุผลและไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ของกฎหมาย และเมื่อมีการเปิดประเทศเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว อาจทำให้เกิดผลกระทบในด้านอื่น ๆ ตามมาได้ จากกรณีดังกล่าวประเทศไทย จึงควรมีการพัฒนาผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยให้เป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยอาจมีการส่งเสริมทั้งในด้านเชิงบวกและเชิงลบควบคู่กันไป กล่าวคือ ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกค่านิยมคุณธรรมและจริยธรรมให้กับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ดำรงตนด้วยความเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรม โดยสำนักงาน ก.พ. อาจดำเนินการจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตลอดจนการปลูกจิตสำนึกในด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้กับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจและตระหนักถึงการทำหน้าที่ดังกล่าว และอาจกำหนดให้มีบทลงโทษสำหรับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย กรณีหลีกเลี่ยงหรือไม่ดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรม ประกอบกับการนำประมวลจริยธรรมมาปรับใช้ โดยการให้คณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการช่วยกันทำหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีดังกล่าวด้วย ก็น่าจะทำให้ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยสามารถดำเนินการกับข้าราชการในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ ปัจจุบันยังได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของเจ้าหน้าที่รัฐอยู่อีกชั้นหนึ่ง กรณีดังกล่าวหากผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรม ประกอบกับการมีระบบควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรที่ดีแล้ว การรายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อาจไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการและเพื่อเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง อาจมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ต้องพิจารณารายงานการดำเนินการ

¹³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 17 - 18.

ทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานเพื่อให้การดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้ หรือหากในอนาคตผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดโดยปราศจากอคติและความลำเอียง ประกอบกับการมีระบบควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่ดี ทั้งจากภายในองค์กร เช่น การกำหนดให้มีบทลงโทษสำหรับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกรณีหลีกเลี่ยงหรือไม่ดำเนินการทางวินัยให้เป็นที่ไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรมหรือการกำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการมีอำนาจในการตรวจสอบกรณีดังกล่าว และภายนอกองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น แล้ว อาจกำหนดให้มีการยกเลิกกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. อย่างเป็นระบบ

2) ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณี อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยที่กฎหมายกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วมีมติเห็นพ้องด้วยกับผู้แทน ก.พ. ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงมติ อ.ก.พ. กระทรวง กรณีดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมของผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้มีคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว ต่อมามีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าไม่สมควรไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ จึงมีมติให้ลดโทษ ยกโทษ หรือดำเนินการใด ๆ ตามควรแก่กรณี ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปนั้น โดยการสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ามารับราชการตามเดิม ตลอดจนการคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นควรได้รับในระหว่างที่ถูกไล่ออกจากราชการ ได้แก่ เงินเดือน สิทธิในการรักษาพยาบาลหรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยในการคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่บุคคลที่ถูกไล่ออกจากการานั้น สิทธิบางประเภทไม่สามารถได้รับการเยียวยาได้ เช่น กรณีค่าเสียหายทางจิตใจ เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิอันชอบธรรมผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ หรือในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้มีคำสั่งลงโทษปลดข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว ต่อมามีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าสมควรไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการจึงมีมติให้เพิ่มโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปนั้น โดยการสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการตลอดจนการเรียกคืน

สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นได้รับในระหว่างที่มีคำสั่งให้ปลดออกจากราชการ เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ ซึ่งในการเรียกคืนสิทธิประโยชน์จากบุคคลที่มีคำสั่งให้ปลดออกจากราชการนั้น ก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ยาก และหากดำเนินการเรียกคืนโดยไม่ถูกต้องแล้ว อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของทางราชการได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและมีมติไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุนั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมากทั้งในกรณีของการเยียวยาสิทธิประโยชน์ซึ่งสิทธิประโยชน์บางประเภทไม่สามารถเยียวยาให้แก้กันได้ เช่น กรณีค่าเสียหายทางจิตใจ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับถึงสิทธิประโยชน์ดังกล่าว หรือในกรณีของการเรียกคืนสิทธิประโยชน์ก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ยากสำหรับหน่วยงานราชการ เนื่องจากไม่ได้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการติดตามทวงถามสิทธิประโยชน์ ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวจะต้องอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับซึ่งกระจัดกระจายกันอยู่ไม่ได้ถูกรวบรวมไว้ด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย การจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้รับการพิจารณาให้ยกโทษ พ.ศ. 2538 เป็นต้น ซึ่งถ้าหากไม่สามารถเรียกคืนสิทธิประโยชน์ได้ทั้งหมดหรือเรียกคืนสิทธิประโยชน์ได้เพียงบางส่วนหรือมีความล่าช้าในการเรียกคืนแล้ว อาจทำให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ของทางราชการได้ ดังนั้น กรณีของการเยียวยาสิทธิประโยชน์ควรมีการกำหนดกฎหมายให้มีความครอบคลุมถึงกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้รับการเยียวยาสิทธิประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ อาจมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ให้ทันสมัยและเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และสำหรับในกรณีของการเรียกคืนสิทธิประโยชน์นั้น สำนักงาน ก.พ. กรมบัญชีกลาง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจดำเนินการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิประโยชน์ของข้าราชการตลอดจนผลประโยชน์ของทางราชการ

3) ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง จากการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยในทุก ๆ กรณี เว้นแต่กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการต่างกระทรวงกัน กรณีที่เป็นการดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง หรือกรณีที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงเห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม และมีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง กรณีดังกล่าว ก.พ. จะทำหน้าที่ใน

การพิจารณาตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัย นั้น เนื่องจากเป็นการกระจายอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นการวางมาตรการ กำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา¹⁴ อย่างไรก็ตาม ในการกระจายอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง นั้น ได้ทำให้เกิดปัญหามาตรฐานในการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงที่แตกต่างกัน¹⁵ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อหลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยเป็นอย่างมาก

จากการกระจายอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงเป็นผลทำให้มาตรฐานการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงมีความแตกต่างกัน ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งอาจมาจากตัวผู้พิจารณาเองที่ไม่มีความเป็นกลาง ขาดคุณธรรมและจริยธรรม เช่น ต้องการที่จะช่วยเหลือพวกพ้องของตัวเอง หรือในการพิจารณามาตรฐานโทษก็เช่นเดียวกัน ข้อเท็จจริงเดียวกันแต่ลงโทษผู้กระทำความผิดต่างกัน เป็นต้น และสาเหตุที่ทำให้มาตรฐานการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงมีความแตกต่างกันอีกประการหนึ่ง อาจมาจากการที่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง มิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ เนื่องจากไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องวินัยเป็นการเฉพาะ¹⁶ ซึ่งกระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยนั้นมีความสำคัญต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการเป็นอย่างมาก เนื่องจากการรายงานดังกล่าวถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ดังนั้น อ.ก.พ. กระทรวง จึงควรเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ดำรงตนด้วยความเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม และเชื่อถือได้ หรือในส่วนของผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงเองก็เช่นกันควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านวินัยด้วย

¹⁴ สำนักงาน ก.พ., สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 74.

¹⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 29 - 32.

¹⁶ สำนักงาน ก.พ., “โครงการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจสอบผลการดำเนินการทางวินัย,” หลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิตกร (ด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคล) รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2556. สำนักงาน ก.พ. 5 กรกฎาคม 2556. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

4) ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย

ของ อ.ก.พ. กระทรวง โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณา ตรวจสอบในทุก ๆ กรณี เว้นแต่บางกรณีเท่านั้นที่ ก.พ. จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัย¹⁷ อย่างไรก็ดี แม้ว่าการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ จะเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยแล้วก็ตาม แต่หากกฎหมายยังไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยขององค์กรผู้มีความอำนาจในการตรวจสอบแล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการช่วยลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้อย่างแท้จริง

จากการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ต้องมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณา ถือเป็น การลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเดิมกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการ รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง ก.พ. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในทุก ๆ กรณี แต่เนื่องกรกฎหมาย มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานของ อ.ก.พ. กระทรวงไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าใน กระบวนการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีได้เป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้ อย่างแท้จริง สำหรับสาเหตุที่ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการดำเนินการทาง วินัยได้นั้นอาจมีหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น การกำหนดคุณสมบัติขององค์ประชุมใน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลาย ๆ ด้าน โดยแต่ ละท่านก็มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเป็นจำนวนมากจึงอาจมีวันเวลาที่ว่างไม่ตรงกัน ทำให้การจัด ประชุมกระทำได้อย่างยากซึ่งหากไม่ครบองค์ประชุมแล้วก็ไม่สามารถดำเนินการประชุมได้ ตลอดจน กระบวนการในการนำเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมที่จะต้องรอให้มีเรื่องสำคัญหลาย ๆ เรื่อง ทำให้ไม่ สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการประชุม อ.ก.พ. กระทรวงได้¹⁸ อีกทั้งนิติกรเจ้าของสำนวนที่ จะต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการพิจารณา สำนวนที่ได้รับมาจากกรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง หรือแม้แต่เป็นเรื่องการ ดำเนินการทางวินัยของกระทรวงเองที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้อัตรากำลังคนไม่เพียงพอต่อลักษณะ งานที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับบางสำนวนมีข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนซึ่งนิติกรเจ้าของสำนวนอาจไม่มี ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านวินัยอย่างเพียงพอ เป็นต้น ดังนั้น กรณีดังกล่าวควรมีการเร่งรัดให้มีการ จัดประชุม อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อมิให้การดำเนินการทางวินัยต้องค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณา

¹⁷ สำนักงาน ก.พ., สารระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า 74.

¹⁸ ปรีชา นิศารัตน์, “การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 69 – 72.

จนไป ซึ่งอาจทำให้มีผลกระทบต่อการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ได้ และในส่วนของจำนวนนิติกรเจ้าของสำนวนที่มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น อาจดำเนินการขออัตรากำลังเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. อาจดำเนินการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านวินัยให้กับนิติกรเจ้าของสำนวนไว้ โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาสำนวนเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้มำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณี อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง และปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง นั้น เห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค) มีความสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการตลอดจนเพื่อเป็นการบรรเทาเยียวยาความเสียหายของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) ปัญหาความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยระหว่างองค์กรผู้มำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ เห็นควรให้มีการแก้ไขปัญหาคือ

1.1) ปรับปรุงระบบการรายงานการดำเนินการทางวินัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยที่มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ” ซึ่งปัจจุบันยังมิได้มีการออกระเบียบดังกล่าวมาบังคับใช้แต่อย่างใด

จึงเห็นควรให้มีการออกระเบียบว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. โดยกำหนดสาระสำคัญให้ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. ต้องพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้ หรือ

1.2) ยกเลิกกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย โดยให้ตัดข้อความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ” ออกทั้งมาตรา กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้วไม่ต้องรายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ หรือ ก.พ. เพื่อพิจารณาอีก ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. อาจดำเนินการอื่น ๆ ทั้งในด้านเชิงบวกและเชิงลบควบคู่กันไป เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ดียิ่งขึ้น เช่น การจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตลอดจนการปลูกจิตสำนึกในด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้กับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย เพื่อทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงการทำหน้าที่ดังกล่าว และอาจกำหนดให้มีบทลงโทษสำหรับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกรณีหลีกเลี่ยงหรือไม่ดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นธรรม โดยเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 90 จากเดิมบัญญัติว่า “เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย...” ให้เปลี่ยนเป็น “เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่

ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยและสมควรได้รับโทษทางวินัย...” เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายกรณีดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และอาจกำหนดให้มีการเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีดังกล่าวด้วย

2) ปัญหาการรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณี อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ในกรณีของการเยียวยาสิทธิประโยชน์นั้น ควรมีการกำหนดกฎหมายให้มีความครอบคลุมถึงกรณีค่าเสียหายทางจิตใจ เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้รับการเยียวยาและคืนสิทธิประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ อาจมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ให้ทันสมัยและเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และสำหรับในกรณีของการเรียกคืนสิทธิประโยชน์นั้น สำนักงาน ก.พ. กรมบัญชีกลาง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจดำเนินการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิประโยชน์ของข้าราชการตลอดจนผลประโยชน์ของทางราชการ

3) ปัญหาความไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง ควรกำหนดให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตลอดจนการปลูกจิตสำนึกในด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้กับผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ใน อ.ก.พ. กระทรวงหรือผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจและตระหนักถึงในการทำหน้าที่ดังกล่าว ตลอดจนเพื่อให้กระบวนการพิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4) ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง ควรกำหนดให้มีการจัดประชุม อ.ก.พ. กระทรวงอย่างน้อยสามเดือนต่อครั้ง เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยต้องค้างอยู่ในระหว่างพิจารณาจนเกินไป และในส่วนของจำนวนนิติกรที่มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น สำนักงานปลัดกระทรวงของกระทรวงต่าง ๆ อาจดำเนินการขออัตรากำลังเพิ่มเติมจาก อ.ก.พ. กระทรวง ในกรณีที่สามารถยุบเลิกตำแหน่งอื่นเพื่อมาทดแทนอัตรากำลังในตำแหน่งดังกล่าวได้ หรือหากมีปัญหาในด้านงบประมาณอัตรากำลัง อาจดำเนินการประสานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอกำหนดอัตรากำลังเพิ่มใหม่จากคณะกรรมการกำหนดนโยบายและมาตรการกำลังพลภาครัฐต่อไป เนื่องจากเป็นลักษณะงานที่มีปริมาณงานและความยุ่งยากเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. อาจดำเนินการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนทักษะความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านวินัยให้กับนิติกรเจ้าของสำนวนไว้โดยเฉพาะเพื่อให้การพิจารณาสำนวนเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

รายการอ้างอิง

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.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง ภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย." *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2531.

เจตน์ สถาวรศีลพร. "สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส." *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 6,2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2549): 62 - 93.

เพ็ญญา พจมานะวงศ์. *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2552.

จรรยาพร ธรณินทร์, "ตัวอย่างแนววินัยของ ก.พ.ค. 24 กรณี ", สำนักงาน ก.พ.ค. <http://www.charuaypontorranin.com> (14 กุมภาพันธ์ 2556).

จิรนิติ หะวานนท์. "วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา." *ตุลาการ* 27,6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2523): 65 - 68.

ซอง-ปีแอร์ เตรง. "หลักกฎหมายทั่วไป: การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปโดยสภาแห่งรัฐ." *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 6,1 (มกราคม-เมษายน 2549): 77.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์, 2540.

ชาญชัย แสงศักดิ์. *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

ธนวิธ โชติรัตน์. "แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. "ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.

บุบผา อัครพิมาน. "เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส." ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.

บุบผา อัครพิมาน. "หลักกฎหมายทั่วไป." วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม-เมษายน 2548): 15 - 16, 22.

ประวีณ ฅ นคร. "ประธาน อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ." สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2556.

ประวีณ ฅ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2528.

ประวีณ ฅ นคร. แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์ เอกสารประกอบหลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล. กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ., 2548.

ปรีชา นิศารัตน์. "การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

ปิยะศาสตร์ ไชวพันธุ์. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

วิเทพ พัทธภิญโญพงศ์. เอกสารวิชาการ เรื่อง การลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง : ศึกษาเปรียบเทียบวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส) รุ่นที่ 9 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2549.

วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา." วารสารข้าราชการ 49,5 (กันยายน - ตุลาคม 2547): 1 - 2.

ศราวุธ เมนะเสวต. "ประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม." สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2556.

สถาบันดำรงราชานุภาพ, "การปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่", สถาบันดำรงราชานุภาพ <http://www.stabundamrong.go.th/web/book48.html> (9 กุมภาพันธ์ 2556).

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

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาวินัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สำนักงาน ก.พ., "ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย", สำนักงาน ก.พ. <http://www.ocsc.go.th> (4 มีนาคม 2556).

สำนักงาน ก.พ. สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. . กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2551.

สำนักงาน ก.พ. คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2553.

สำนักงาน ก.พ. เอกสารประกอบการอบรมการสร้างเครือข่ายการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2554.

สำนักงาน ก.พ. รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. . กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2554.

สำนักงาน ก.พ. โครงการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การพัฒนาระบบการตรวจสอบผลการดำเนินการทางวินัย
 หลักสูตรการพัฒนาและเพิ่มทักษะนิติกร (ด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคล) รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2556:
 สำนักงาน ก.พ. , 2556.

สำนักงาน ก.พ., "การให้ยุติเรื่องตามมาตรา 91 กับการรายงานการดำเนินการทางวินัย", สำนักงาน ก.พ.
<http://www.ocsc.go.th> (9 กุมภาพันธ์ 2556).

สำนักงาน ก.พ. ชี้แจงกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย เอกสารประกอบการ
 สัมมนา สรุปสาระสำคัญ (ร่าง) กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ... สำนักงาน ก.พ. ,
 2556.

สำนักงาน ก.พ., "ตอบปัญหาวินัย เรื่องการยุติเรื่องตามมาตรา 91 กับการรายงานการดำเนินการทางวินัย
 ", สำนักงาน ก.พ. <http://www.ocsc.go.th> (9 กุมภาพันธ์ 2556).

สำนักงาน ก.พ., "ร่างระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์
 พ.ศ. ... ", สำนักงาน ก.พ. <http://www.ocsc.go.th> (14 กุมภาพันธ์ 2556).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "การฟ้องคดีวินัยต่อศาลยุติธรรม " www.lawreform.go.th (14
 กุมภาพันธ์ 2556).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. โครงการพัฒนากฎหมาย เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
 ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551: ศึกษากรณีอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของ
 อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. และอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. (มาตรา 103 และ
 มาตรา 114) หลักสูตรพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ 14. กรุงเทพฯ:
 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2555.

สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาล
 ปกครอง, 2551.

สำนักงานศาลปกครอง, "คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย", สำนักงานศาลปกครอง www.admincourt.go.th (14
 กุมภาพันธ์).

สำนักงานศาลปกครอง. สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธี
 ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2554.

สุรพล นิตไกรพจน์, "การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย " <http://www.lawonline.co.th> (14 กันยายน 2556).

สุวิชา เป้าอารีย์. "ทฤษฎีระบบราชการและความเป็นจริง." วารสารพัฒนาสังคม 13,2 (2554): 1.





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ร่าง
กฎ ก.พ.
ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย
พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ (๕) มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๔ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก.พ. โดยอนุวัติคณะรัฐมนตรี จึงออกกฎ ก.พ. ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กฎ ก.พ. นี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

หมวด ๓

การดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัย

ข้อ ๒ เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด กระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรายงานตามลำดับชั้นให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๗ หรือโดยเร็ว โดยทำเป็นหนังสือ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อผู้กล่าวหา (ถ้ามี)
- (๒) ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- (๓) ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์แห่งการกระทำที่กล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย
- (๔) พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเท่าที่มี

๒

ข้อ ๓ การกล่าวหาที่จะดำเนินการตามกฎหมาย ก.พ. นี้ ว่าเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือ
ให้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๓) ระบุชื่อของผู้กล่าวหา และลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา

(๔) ระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็น
การกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด

(๕) ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำที่มีการกล่าวหาเพียงพอที่จะเข้าใจได้
หรือแสดงสถานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

ในกรณีที่เป็นการกล่าวหาด้วยวาจา ให้ผู้บังคับบัญชาผู้ได้รับแจ้งการกล่าวหาจัดให้มีการ
ทำบันทึกคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดตามวรรคหนึ่ง และให้ผู้กล่าวหาลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ ๔ กรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยที่จะดำเนินการ
ตามกฎหมาย ก.พ. นี้ อาจมีลักษณะดังนี้

(๑) มีการกล่าวหาที่ไม่ได้ระบุชื่อผู้กล่าวหา ไม่ได้ลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา แต่ระบุชื่อ
หรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเพียงพอที่จะทราบว่าการกล่าวหาข้าราชการ
พลเรือนสามัญผู้ใด และข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์นั้นเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ หรือ

(๒) มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการ
พลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

หมวด ๒

การสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น

ข้อ ๕ เมื่อได้รับรายงานตามข้อ ๒ หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่ง
บรรจตามมาตรา ๕๗ ว่ามีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำ
ผิดวินัย ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้โดยเร็ว

(๑) พิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่

(๒) ดำเนินการสืบสวนหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน และพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควร
กล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ในการนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจตามมาตรา ๕๗

อาจสืบสวนเอง หรือให้ข้าราชการพลเรือนสามัญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการสืบสวน แล้วรายงานมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ในกรณี que เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย หรือเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้วและเห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ดำเนินการตามข้อ ๒ ต่อไป

ข้อ ๒ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการต่อไปตามหมวด ๓ ถ้าพิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการต่อไปตามหมวด ๔ แต่ถ้าพิจารณาเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ยุติเรื่อง

ข้อ ๓ กรณีที่ถือว่าไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยและผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ สั่งให้ยุติเรื่องได้ อาจเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์แวดล้อมและพยานหลักฐานไม่เพียงพอให้ทราบ ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดวินัย

(๒) ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์แวดล้อมและพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะทำให้ เข้าใจได้ว่ามีการกระทำความผิดวินัย หรือไม่เพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

(๓) พฤติการณ์แห่งการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดทางวินัย

หมวด ๓

การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

ข้อ ๔ ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามข้อ ๒ และข้อ ๓ บ่งชี้ว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการต่อไปตามหมวดนี้ โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ถ้าได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ต้องดำเนินการตามข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ และข้อ ๓๔ จนแล้วเสร็จ

ข้อ ๕ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องดำเนินการตามหมวดนี้ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ต้อง

๙

ไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่พิจารณาเห็นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา ๕๖ ขณะเวลาได้ความความจำเป็น โดยแสดงเหตุผลความจำเป็นไว้ด้วย

ข้อ ๓๐ ในการดำเนินการตามข้อ ๙ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเป็นหนังสือให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาภายในระยะเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา

ข้อ ๓๑ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ได้ดำเนินการตาม ข้อ ๓๐ แล้ว ให้พิจารณาสั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้

(๓) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง โดยทำเป็นคำสั่งตามข้อ ๖๖

(๒) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้สั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดตามมาตรา ๕๖ และที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๗ โดยทำเป็นคำสั่งตามข้อ ๖๘

(๓) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรสงเคราะห์ ไทยจะยกโทษให้โดยให้คำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนตามมาตรา ๕๖ ก็ได้ โดยทำเป็นคำสั่ง ไทยตามข้อ ๖๓

(๔) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการตามหมวด ๔ ต่อไป

ข้อ ๓๒ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการทางวินัยโดยแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการคัดเลือกคณะกรรมการสอบสวน ให้เป็น ข้อ ๓๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสี่ ข้อ ๓๕ ข้อ ๓๖ ข้อ ๓๗ ข้อ ๓๘ ข้อ ๓๙ และข้อ ๔๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๕

ในกรณีที่มีข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามมาตรา ๙๔ และใช้กำหนดในข้อ ๑๖ และข้อ ๑๐๓

ข้อ ๑๓ คณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๑๖ ต้องดำเนินการสอบสวน รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แจงข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา แล้วเก็บรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน และทำรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ ต้องให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการรับทราบคำสั่ง

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนมีเหตุผลและความจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขยายเวลาตามความจำเป็น ในกรณี ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะขยายเวลาให้ตามที่เห็นสมควรโดยต้องแสดงเหตุผลไว้ด้วย หรือจะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนยุติการดำเนินการแล้วพิจารณาสั่งหรือดำเนินการตามข้อ ๑๑ ต่อไปก็ได้

ในกรณีที่ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำชี้แจงแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ยื่นคำชี้แจงแก่ผู้กล่าวหาภายในเวลาที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก่ผู้กล่าวหา เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนจะเห็นควรดำเนินการเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม

ข้อ ๑๔ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนตามข้อ ๑๓ แล้ว ให้พิจารณาสั่งหรือดำเนินการตามข้อ ๑๑ หรือสั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณี que เห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้กำหนดประเห็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม

(๒) ในกรณี que เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว

หมวด ๕

การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้อ ๑๕ ในกรณีซึ่งผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ปรากฏว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ หรือผู้ที่มีอำนาจตามมาตรา ๕๘ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนต่อไป

ในกรณีที่เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการดำเนินการตามข้อ ๑๑ (๔) ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ หรือผู้ที่มีอำนาจตามมาตรา ๕๘ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการต่อไปตามหมวดนี้ ส่วนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนตามข้อ ๑๓ จะนำมาใช้ในการสอบสวนนี้หรือไม่เพียงใด ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวน

ข้อ ๑๖ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน สำหรับกรณีอื่นตามมาตรา ๕๔ (๔) ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๓) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ของข้าราชการดังกล่าวต่างกัน ให้อธิบดี หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วแต่กรณี

(๔) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการอื่น ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(๕) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงแลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือในส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ถูกกล่าวหาว่ากระทำ

ผิดวิธียื่นร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการอื่น ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(๔) กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดเดียว กับ แคร่อยู่ต่างกรมหรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาทุกคนดำรง ตำแหน่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตาม มาตรา ๕๗ (๑๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ข้อ ๑๖ ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนของแต่ละส่วนราชการทำความเข้าใจกันเพื่อกำหนดตัวบุคคลเป็นกรรมการ สอบสวน แล้วให้แต่ละส่วนราชการมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นคณะกรรมการสอบสวน

ข้อ ๑๗ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการ คนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจาก ข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองก็ได้

ในขณะที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่ง ตามที่ ก.พ. กำหนด

กรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับ ปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมจนหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มี ประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย

- เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนจะให้ผู้ช่วยเลขานุการที่แต่งตั้งจากข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองหรือแต่งตั้งจากพนักงานราชการหรือถูกจ้างประจำด้วยก็ได้ และให้นำข้อ ๒๐ ข้อ ๒๑ ข้อ ๒๓ ข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ และข้อ ๓๓ มาใช้บังคับกับผู้ช่วยเลขานุการโดย อนุโลม

ข้อ ๑๘ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่กล่าวหา ชื่อของประธานกรรมการ และกรรมการ ทั้งนี้ ตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ ให้ระบุชื่อผู้ช่วยเลขานุการไว้ในคำสั่งนั้นด้วย

ข้อ ๒๐ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน ให้ดำเนินการโดยทำเป็นคำสั่งตามแบบที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด และให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบต่อไป

การเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ไม่กระทบกระเทือนถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

ข้อ ๒๑ เมื่อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งโดยเร็ว และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่ได้รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในกรณี ให้แจ้งคำแถลงของประธานกรรมการ กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ (ถ้ามี) รวมทั้งสิทธิที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวนไปพร้อมกัน และให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาไว้หนึ่งฉบับด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง ถ้าได้ทำบันทึกลงวันที่และสถานที่ที่แจ้งและลงลายมือชื่อผู้แจ้ง พ้นวันตั้งทนายรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือว่าผู้แจ้งนั้นเป็นวันรับทราบ

การแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยตรงก่อน แต่ถ้าไม่อาจแจ้งให้ทราบโดยตรงได้หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ให้แจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งในประเทศ หรือเมื่อครบสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ

(๒) ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกันเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการโดยเร็ว แล้วให้ประธานกรรมการลงลายมือชื่อและวันเดือน ปีที่ได้รับแล้วเก็บรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน และส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้กรรมการทราบเป็นรายบุคคล

(๓) ส่งหลักฐานการรับทราบหรือถือจำทราบคำสั่งของผู้ถูกกล่าวหาไปให้ประธานกรรมการเพื่อเก็บรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

ข้อ ๒๒ เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ กรรมการสอบสวนอาจถูกจัดห้ามได้

(๑) เป็นผู้กล่าวหาตามข้อ ๓

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหาตามข้อ ๓

(๓) เป็นญาติของผู้กล่าวหาตามข้อ ๓ คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือถูกพี่ถูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น

๔

- (๔) เป็นผู้มีส่วนเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหาหรือกับคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา
- (๕) เป็นผู้มิประโชชนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- (๖) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (๗) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม

ข้อ ๒๓ การคัดค้านกรรมการสอบสวนต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือนับแต่วันที่ทราบว่ามีการผิดตามข้อ ๒๒ โดยหนังสือคัดค้านต้องแสดงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการคัดค้านเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งสำเนานหนังสือคัดค้านไปให้ประธานกรรมการเพื่อทราบและเก็บรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน รวมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกคัดค้านทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงเป็นหนังสือต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ถูกคัดค้านได้ลงลายมือชื่อและวันที่ได้รับแจ้งไว้เป็นหลักฐาน ในกรณี ผู้ถูกคัดค้านต้องหยุดปฏิบัติงานที่กรรมการสอบสวนตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งนั้น แต่ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กำหนดให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งไม่รับคำคัดค้านนั้นและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

ข้อ ๒๔ เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๒๓ แล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านรับฟังได้ ให้สั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่ในการเป็นกรรมการสอบสวน ในกรณีที่เห็นสมควรจะแต่งตั้งผู้อื่นให้เป็นกรรมการสอบสวนแทนผู้ถูกคัดค้านก็ได้ แต่ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่าสามคนให้แต่งตั้งผู้อื่นให้เป็นกรรมการสอบสวนแทนผู้ถูกคัดค้าน และให้ทำข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านไม่อาจรับฟังได้ ให้สั่งยกคำคัดค้าน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้คัดค้าน ผู้ถูกคัดค้าน และประธานกรรมการทราบโดยเร็ว คำสั่งยกคำคัดค้านให้เป็นที่สุด

ผู้สังเกตตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องพิจารณาและสั่งการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ถ้าไม่ได้สั่งภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว และให้ดำเนินการตาม (๑) ต่อไป

ข้อ ๒๕ ในกรณีที่มีการสอบสวนผู้ใดเห็นว่าตนมีกรณีตามข้อ ๒๔ ให้ผู้สังเกตตั้งคณะกรรมการสอบสวนทราบ และให้ผู้สังเกตตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการตามข้อ ๒๔ โดยอนุโลมต่อไป

ข้อ ๒๖ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่สอบสวนและพิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่กำหนดในกฎ ก.พ. นี้ เพื่อแสวงหาคำความจริงในเรื่องที่กล่าวหาและดูแลให้บังเกิดความยุติธรรมตลอดกระบวนการสอบสวน ในการนี้ ให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมประวัติและความประพฤติของผู้ถูกกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาเท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณา และจัดทำบันทึกประจำวันซึ่งมีการสอบสวนได้ทุกครั้งที่ด้วย

ในการสอบสวนและพิจารณาห้ามมิให้มีบุคคลอื่นอยู่หรือร่วมด้วย เว้นแต่เป็นการสอบปากคำตามข้อ ๓๒ หรือเป็นกรณีที่กฎ ก.พ. นี้ กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ ๒๗ ให้ประธานกรรมการจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรกระหว่างเจ็ดวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการรับเรื่องตามข้อ ๒๑ (๒) และ (๓) ในกรณีที่ไม่มีอาจจัดประชุมได้ภายในกำหนด ให้รายงานเหตุผลและความจำเป็นให้ผู้สังเกตตั้งคณะกรรมการสอบสวนทราบ

ในการประชุมคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสอบสวนกำหนดประเด็นและวางแนวทางการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐาน

ข้อ ๒๘ เมื่อได้วางแนวทางการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานตามข้อ ๒๗ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
- (๒) แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
- (๓) ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา
- (๔) พิจารณาหาความเห็นเกี่ยวกับเรื่องข้อสอบสวน
- (๕) ทำรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้สังเกตตั้งคณะกรรมการ

สอบสวน

ข้อ ๒๙ ให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งปวงที่เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน โดยไม่รับฟังแต่เพียงข้ออ้างหรือพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น

ในกรณีที่มีปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่กล่าวอ้างหรือพาหึงถึงบุคคล เอกสาร หรือวัตถุใดที่จะเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานนั้นไว้ให้ครบถ้วน ถ้าไม่อาจเข้าถึงหรือได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าว ให้บันทึกเหตุผลไว้ด้วย

ข้อ ๓๐ ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานให้สอบปากคำคราวละหนึ่งคน และในการสอบปากคำพยาน ต้องแจ้งให้พยานทราบว่ากรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย

การสอบปากคำคราวละหนึ่ง ต้องมีกรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมดจึงจะทำการสอบปากคำได้ แต่ในกรณีที่มีกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมดมีมากกว่าสามคน จะให้กรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่าสามคนทำการสอบปากคำก็ได้

ข้อ ๓๑ การสอบปากคำตามข้อ ๓๐ ต้องมีการบันทึกถ้อยคำของผู้ให้ถ้อยคำตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด แล้วอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟังหรือให้ผู้ให้ถ้อยคำอ่านเองก็ได้ แล้วให้ผู้ให้ถ้อยคำผู้บันทึกถ้อยคำ และกรรมการสอบสวนซึ่งอยู่ร่วมในการสอบปากคำลงลายมือชื่อในบันทึกถ้อยคำนั้นไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่บันทึกถ้อยคำใดมีหลายหน้า ให้ผู้ให้ถ้อยคำและกรรมการสอบสวนซึ่งอยู่ร่วมในการสอบปากคำหนึ่งคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบันทึกถ้อยคำทุกหน้า

ในการบันทึกถ้อยคำ ห้ามมิให้พูด สบ หรือบันทึกข้อความเท็จหรือพาดพิงที่ได้นับถือไว้ในบันทึกถ้อยคำแล้ว ถ้าจะต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อความที่บันทึกไว้ ให้ใช้วิธีขีดฆ่าข้อความเดิมและเพิ่มเติมข้อความใหม่ด้วยวิธขีดเส้น แล้วให้ผู้ให้ถ้อยคำและกรรมการสอบสวนซึ่งอยู่ร่วมในการสอบปากคำหนึ่งคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ตรงที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในทุกแห่ง

ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้บันทึกเหตุที่ไม่ลงลายมือชื่อนั้นไว้ในบันทึกถ้อยคำด้วย

ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้ดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อ ๓๒ ในการสอบปากคำ ห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบปากคำ เว้นแต่เป็นบุคคลซึ่งกรรมการสอบสวนทำการสอบปากคำอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือเป็นพยานความหรือที่ปรึกษาของผู้ถูกกล่าวหาตามจำนวนที่กรรมการสอบสวนทำการสอบปากคำเห็นสมควรให้เข้ามาทำการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา

๑๒

ข้อ ๓๓ ห้ามมิให้กรรมการสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่น สัญญา ชูเกียรติ ผลิตผลงาน บังคับ หรือกระทำโดยมีขอบไม่ว่าด้วยประการใด เพื่อจูงใจให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานให้ถ้อยคำอย่างใด

ข้อ ๓๔ การนำเอกสารหรือวัตถุมาใช้เป็นพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนจัดให้มีการบันทึกไว้ด้วยว่าได้มาอย่างไร จากผู้ใด และเมื่อใด

เอกสารที่ให้เป็นพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนให้ใช้ต้นฉบับ แต่ถ้าไม่อาจนำ ต้นฉบับมาได้ จะใช้สำเนาที่กรรมการสอบสวนหรือผู้หน้าที่รับผิดชอบรับรองว่าเป็นสำเนาถูกต้องก็ได้

ใบกรณีที่ไม่สามารถหาต้นฉบับเอกสารได้เพราะสูญหายหรือถูกทำลายหรือโดยเหตุ ประการอื่น คณะกรรมการสอบสวนจะสืบจากสำเนาเอกสารหรือพยานบุคคลแทนก็ได้

ข้อ ๓๕ ใบกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเรียกบุคคลใดมาเป็นพยานเพื่อชี้แจงหรือให้ ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่มาหรือมาแต่ไม่ชี้แจงหรือไม่ให้ถ้อยคำ หรือใบกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่เรียกบุคคลใดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำได้ภายในเวลาอันควร คณะกรรมการสอบสวนจะไม่สอบสวนบุคคลนั้นก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุนี้ไว้ในบันทึกประจำวันที่มี การสอบสวน และในรายงานการสอบสวนด้วย

ข้อ ๓๖ ใบกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนพยานบุคคลใดหรือการ รวบรวมพยานเอกสารหรือวัตถุใดจะช่วยให้การสอบสวนล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือพยานหลักฐานนั้นมีใช้ สำคัญจะงดสอบสวนหรือไม่รวบรวมพยานหลักฐานนั้นก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุนี้ไว้ในบันทึก ประจำวันที่มีการสอบสวน และในรายงานการสอบสวนด้วย

ข้อ ๓๗ ใบกรณีที่จะต้องสอบปากคำพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งอยู่ต่าง ที่้องที่ ประธานกรรมการจะรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอให้มอบหมายให้ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานในท้องที่นั้นที่เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนสอบปากคำพยาน หรือรวบรวมพยานหลักฐานแทนก็ได้ โดยกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่จะต้องสอบถามไปได้ กรณี เช่นนี้ ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นควรจะมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้า หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายนั้นดำเนินการตามที่คณะกรรมการสอบสวนร้องขอก็ได้

ในการสอบปากคำพยานและรวบรวมพยานหลักฐานตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าส่วน ราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายเลือกข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่เห็นสมควรอย่าง

น้อยอีกสองคนมาร่วมเป็นคณะทำการสอบสวน และให้คณะทำการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย นี้

ข้อ ๓๘ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และ พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ ๒๘ (๑) แล้ว ให้มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณา ทำความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวนหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการสอบสวน พิจารณาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวน ให้รายงานผลการสอบสวนพร้อม ความเห็นเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าจาก ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา กระทำความผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวน ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

การประชุมตามวรรคหนึ่ง ต้องมีกรรมการสอบสวนมาประชุมไม่น้อยกว่าสามคนและ ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด

ข้อ ๓๙ ในกรณีที่มีคำพิพากษาดังที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือต้องรับผิด ในคดีเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตาม คำพิพากษาดังที่สุดนั้นได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจะนำเอาคำพิพากษาดังที่สุดนั้นมาใช้เป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาโดยไม่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานอื่นก็ได้ แต่ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริง ที่ปรากฏตามคำพิพากษาดังที่สุดนั้น เพื่อใช้เป็นสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

ข้อ ๔๐ การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้ทำเป็นบันทึก ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัย ในกรณีใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ รวมทั้ง แจ้งให้ทราบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้มีอัยการหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะ แสดงพยานหลักฐาน หรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้ แล้วแจ้งให้ผู้ ถูกกล่าวหาทราบ

บันทึกตามวรรคหนึ่ง ให้ทำตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด โดยให้คำเป็นสองฉบับ มีข้อความตรงกัน ให้ประธานกรรมการและกรรมการอีกอย่างน้อยหนึ่งคนลงลายมือชื่อในบันทึกนั้นด้วย

ข้อ ๔๑ เมื่อได้จัดทำบันทึกตามข้อ ๔๐ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนมีหนังสือเรียก ผู้ถูกกล่าวหามาพบตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด เพื่อแจ้ง ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้มาพบคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมทั้งอธิบายข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาโดยลงลายมือชื่อพร้อมทั้งวันเดือนปีในบันทึกนั้น แล้วมอบบันทึกนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และอีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ในส่วนการสอบสวน

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อในบันทึกเพื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนบันทึกข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ดังกล่าวไว้ในบันทึกนั้น ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานตั้งแต่วันที่มาพบคณะกรรมการสอบสวนแล้ว และให้มอบบันทึกนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และอีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ในส่วนการสอบสวน แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับบันทึกดังกล่าว ให้ส่งบันทึกนั้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ

ข้อ ๔๒ เมื่อได้แจ้งข้อกล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบตามข้อ ๔๑ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในวันที่มาพบคณะกรรมการสอบสวน หรือแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการก็ได้

ในกรณีแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบตั้งแต่วันที่ครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้อ่านหนังสือดังกล่าวทางไปรษณีย์

ข้อ ๔๓ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาพบตามที่กำหนดในข้อ ๔๑ ให้ส่งบันทึกตามข้อ ๔๐ จำนวนหนึ่งฉบับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาตั้งแต่วันที่ครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งบันทึกดังกล่าวทางไปรษณีย์

คณะกรรมการสอบสวนจะส่งหนังสือกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและชี้แจงว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด ไปพร้อมกับบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่งก็ได้

ข้อ ๔๔ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่อาสารับแจ้งแก้ข้อกล่าวหาได้ตามวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่กำหนดตามข้อ ๔๒ หรือข้อ ๔๓ โดยได้อ้างเหตุผลหรือความจำเป็น หรือในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ามิใช่เช่นนั้น จะกำหนดวัน เวลา สถานที่ หรือวิธีการเสียใหม่เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมก็ได้

๑๑

ข้อ ๔๕ ในการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาด้วยว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

คณะกรรมการสอบสวนจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งไปในคราวเดียวกับที่ได้ดำเนินการตามข้อ ๔๑ ก็ได้

ข้อ ๔๖ ในกรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหารับสารภาพว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาใด ให้คณะกรรมการสอบสวนบันทึกการรับสารภาพตามข้อกล่าวหาไว้เป็นหนังสือ ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนในข้อกล่าวหาในข้อนี้ได้ แล้วดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อ ๔๗ ในกรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาไม่มาได้อัยคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาหรือไม่ยื่นคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือภายในเวลาที่กำหนดตามข้อ ๔๒ และข้อ ๔๓ ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนจะเห็นควรดำเนินการเป็นอย่างอื่น เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม

ข้อ ๔๘ ในกรณีที่มีปรากฏพยานหลักฐานเพิ่มเติมหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาในเรื่องที่สอบสวนแล้ว ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าพยานหลักฐานที่เพิ่มเติมนี้มีน้ำหนักสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้แจ้งสรุปพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่ถ้าเห็นว่าพยานหลักฐานเพิ่มเติมนี้มีผลทำให้ข้อกล่าวหาในเรื่องที่สอบสวนนั้นเปลี่ยนแปลงไปหรือต้องเพิ่มข้อกล่าวหา ให้กำหนดข้อกล่าวหาใหม่หรือกำหนดข้อกล่าวหาเพิ่มเติม แล้วแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ ๔๐ ข้อ ๔๑ ข้อ ๔๒ ข้อ ๔๓ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๔๙ ในการสอบสวน ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าพยานหลักฐานที่ควรกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือในเรื่องอื่นด้วย ให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยเร็ว

เมื่อได้รับรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยในเรื่องอื่นด้วย ให้ยุติไม่ต้องดำเนินการทางวินัยสำหรับเรื่องอื่นนั้น

(๒) ถ้าเห็นว่าการมีผู้สว่หน้าหรือทนายความกระทำผิดวินัยในเรื่องอื่นด้วย ให้ดำเนินการทางวินัยในเรื่องอื่นนั้นด้วยตาม กฎ ก.พ. นี้ ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยในเรื่องอื่นนั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะแต่งตั้งให้คณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมหรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะใหม่ดำเนินการสอบสวนและพิจารณาในเรื่องอื่นนั้นก็ได้

ข้อ ๕๐ ในกรณีที่การสอบสวนพาดพิงไปถึงข้าราชการพลเรือนผู้อื่น ถ้าคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นว่าผู้นั้นมีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่สอบสวนนั้นด้วย ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยเร็วเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎ ก.พ. นี้ ต่อไป

ในกรณีที่การสอบสวนพาดพิงไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นหรือบุคคลอื่น ถ้าคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นว่าผู้นั้นมีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่สอบสวนนั้นด้วย ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยเร็วเพื่อพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป

ข้อ ๕๑ ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ากรณีมีผู้สว่หน้าหรือทนายความว่าข้าราชการพลเรือนผู้หนึ่ง กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องที่สอบสวนตามข้อ ๕๐ บรรดาหนึ่ง ให้ส่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนผู้นั้น โดยจะแต่งตั้งให้คณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมหรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะใหม่ดำเนินการสอบสวนและพิจารณาก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีผลทำให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ เปลี่ยนไป ให้ส่งเรื่องไปถึงผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๘ แล้วแต่กรณีของข้าราชการพลเรือนผู้นั้น เพื่อดำเนินการต่อไป

พยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนในเรื่องที่สอบสวนเดิม คณะกรรมการสอบสวนจะใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้ไว้วางใจทราบและให้โอกาสผู้นั้นได้ใช้สิทธิตามกฎหมาย ก.พ. นี้แล้ว

ข้อ ๕๒ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และได้รวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาได้แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนประชุมเพื่อพิจารณาทำความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

ในการพิจารณาทำความเห็นตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการสอบสวนต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพิจารณาว่ามีผิดในเรื่องที่สอบสวนให้ทราบทุกข้อกล่าวหาและทุกประเด็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวนหรือไม่ ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย ต้อง

พิจารณาให้ได้รับความดีความชอบว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด ควรได้รับโทษสถานใด และมีเหตุอันควรลดหย่อนหรือไม่ เพียงใด

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผลการสอบสวนยังไม่ได้รับความแน่ชัดพอที่จะลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีมลทินหรือมีวามองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการตามมาตรา ๓๑๐ (๖) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี ก็ให้ทำความเห็นเสนอไว้ในรายงานการสอบสวนด้วย

การประชุมเพื่อพิจารณาทำความเห็นตามข้อนี้ ต้องมีกรรมการสอบสวนมาประชุมไม่น้อยกว่าสามคนและไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด

ข้อ ๕๒ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการตามข้อ ๕๑ แล้ว ให้จัดทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด โดยให้เสนอไปพร้อมสำนวนการสอบสวน

รายงานการสอบสวนความวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องที่สอบสวน ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อกล่าวหา พยานหลักฐานที่สนับสนุนหรือหักล้างข้อกล่าวหา ประเด็นที่ต้องพิจารณา ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๕๒ ววรรคสอง และวรรคสาม และลายมือชื่อกรรมการสอบสวนทุกคน รวมทั้งได้ประธานกรรมการลงลายมือชื่อกำกับไว้ในรายงานการสอบสวนหน้าอื่นด้วยทุกหน้า ในกรณีที่กรรมการสอบสวนคนใดมีเหตุจำเป็นไม่อาจลงลายมือชื่อได้ ให้ประธานกรรมการสอบสวนบันทึกเหตุจำเป็นดังกล่าวไว้ด้วย และในกรณีที่กรรมการสอบสวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้แสดงชื่อและสรุปความเห็นแย้งของผู้นั้นไว้ในรายงานการสอบสวนด้วย ในกรณีนี้ ผู้มีความเห็นแย้งนั้นจะทำบันทึกรายละเอียดความเห็นแย้งและลงลายมือชื่อของตนแนบไว้กับรายงานการสอบสวนด้วยก็ได้

ข้อ ๕๔ ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนและจัดทำรายงานการสอบสวนพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในพียงร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรกตามข้อ ๒๗

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนมีเหตุผลและความจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ

สอบสวนเพื่อขอขยายเวลาสอบสวนตามความจำเป็น และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน พิจารณาขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน ในกรณีที่ให้มีการขยายเวลาจนทำให้การสอบสวน สำเนียงการเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรกตามข้อ ๒๗ ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงาน อ.ก.น. กระทรวงที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ทราบ เพื่อติดตาม เฝ้าระวังให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วต่อไป

ข้อ ๕๕ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนและ สำเนียงการสอบสวนแล้ว ให้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของการสอบสวน ถ้าเห็นว่าการสอบสวน ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามข้อ ๕๖ แต่ถ้าเห็นว่าการ สอบสวนยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ก็ให้สั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เห็นว่ายังไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือการแจ้งข้อกล่าวหายังไม่ครบถ้วน ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งข้อกล่าวหาให้ครบถ้วนโดยเร็ว

(๒) ในกรณีที่เห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้กำหนด ประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยไม่ต้องทำ ความเห็น

(๓) ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวน ดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว

ข้อ ๕๖ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนถูกต้องครบถ้วน แล้ว ให้พิจารณาให้ความเห็นเพื่อสั่งหรือดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัย หรือ กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความ ผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่กระทำความผิดวินัย ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ ดำเนินการตาม (๒)

(๒) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ และไม่ว่าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน หรือไม่ก็ตาม ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ตามที่กำหนดในข้อ ๕๗ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา ต่อไป

(๓) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผลการสอบสวนยังไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาพร้อมความสามารถในชั้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บทพร้อมในหน้าที่ราชการ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีมลทินหรือมีวาทะในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๑๑๐ (๖) หรือ (๗) ต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัย หรือกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ดำเนินการตาม (๑)

ข้อ ๕๗ ในกรณีที่มีการย้าย การโอน หรือการเลื่อนผู้ถูกกล่าวหา อันไม่ผลทำให้ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเปลี่ยนไป ให้คณะกรรมการสอบสวนที่ได้แต่งตั้งไว้แล้วรับดำเนินการต่อไปจนเสร็จ และทำรายงานการสอบสวนเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนต่อผู้บังคับบัญชาเดิมที่เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินการเพื่อส่งไปยังผู้บังคับบัญชาใหม่ที่เป็นผู้ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๘ พิจารณาสั่งหรือดำเนินการตามข้อ ๕๕ ต่อไป และถ้าในระหว่างการสอบสวนมีกรณีผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องสั่งการอย่างใด เพื่อให้การสอบสวนนั้นดำเนินการต่อไปได้ ให้ผู้บังคับบัญชาเดิมส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาใหม่ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาต่อไป

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใหม่ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ หรือผู้มีอำนาจตาม มาตรา ๕๘ ตามวรรคหนึ่ง เห็นสมควรให้ดำเนินการตามข้อ ๕๕ จะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนคณะ เดิมดำเนินการ หรือในกรณีให้เห็นเป็นการสมควร จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นใหม่เพื่อ ดำเนินการก็ได้ โดยให้นำข้อ ๑๘ และ ข้อ ๑๙ มาใช้บังคับ

ข้อ ๕๘ การส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา ตามข้อ ๕๖ (๒) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เป็นผู้พิจารณา

(๒) ในกรณีที่อธิบดี ปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการจับตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ (๖) (๗) หรือ (๑๐) เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เป็นผู้พิจารณา

๓๓

(๓) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงสำหรับกรณีอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ใน (๒) หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการ ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งการตามมาตรา ๕๗ (๒) (๓) (๔) หรือ (๘) เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เป็นผู้พิจารณา

ในกรณีที่มีการย้าย การโอน-หรือการเลื่อนผู้ถูกกล่าวหาอันมีผลให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เปลี่ยนแปลงไป ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่หลังจากการย้าย การโอน หรือการเลื่อนนั้น เป็นผู้พิจารณา

ข้อ ๕๔ เมื่อได้รับเรื่องตามข้อ ๕๓ แล้ว อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี อาจพิจารณาว่ามีติดย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีให้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติว่าเป็นความผิด วินัยอย่างร้ายแรงกรณีใด ตามมาตราใด และให้ลงโทษสถานใด เพราะเหตุใด โดยจะต้องมีข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญด้วยว่ามีการกระทำอย่างไร

(๒) ในกรณีให้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้มีมติว่าเป็น ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกรณีใด ตามมาตราใด และให้ลงโทษสถานใดและอัตราโทษใด เพราะเหตุใด หรือถ้าเห็นว่าเป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและมิเหตุขึ้นควรลงโทษ จะมีผลดังใด โดยให้ ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญด้วยว่ามีการกระทำอย่างไร

(๓) ในกรณีเห็นว่ายังไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง ถ้ามีข้อเท็จจริงอันเป็นกรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๑ (๖) หรือ (๗) ให้มี มติให้ผู้นั้นออกจากราชการ โดยจะต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญด้วยว่ามีการกระทำ อย่างไร กรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการเพราะเหตุใด ตามมาตราใด และถ้าได้รับราชการต่อไปจะ เป็นการเสียหายแก่ราชการอย่างไร

(๔) ในกรณีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดวินัย ให้มีมติให้สั่ง ยุติเรื่อง หรือถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยแต่เป็นกรณีที่ไม่อาจลงโทษได้ ให้มีมติให้ลงโทษ

(๕) ในกรณีเห็นว่ามีข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอหรือการดำเนินการโดยยังไม่ถูกต้อง ครบถ้วน ให้มีมติให้สอบสวนเพิ่มเติม แก้ไข หรือดำเนินการให้ถูกต้องตามควรแก่กรณี

๒๓

ข้อ ๖๐ ในกรณีที่มีปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตามข้อ ๑๘ ให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง

ข้อ ๖๑ ในกรณีที่มีปรากฏว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก.พ. นี้ ให้เฉพาะการดำเนินการนั้นเสียไป และถ้าการดำเนินการนั้นเป็นสาระสำคัญที่ต้องดำเนินการหรือหากไม่ดำเนินการจะทำให้เสียความเป็นธรรม ให้แก้ไขหรือดำเนินการในเสียใหม่ให้ถูกต้องโดยเร็ว

ข้อ ๖๒ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดพ่ายในระหว่างการสอบสวน ให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นเป็นอันยุติ แต่ให้คณะกรรมการสอบสวนและผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อไปเท่าที่สามารถจะกระทำได้ แล้วให้ความเห็นเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี

ข้อ ๖๓ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการสอบสวนโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประชุมกรรมการสอบสวนตามข้อ ๓๘ และข้อ ๕๖

หมวด ๕

กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

ข้อ ๖๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพและได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือหรือมีหนังสือรับสารภาพต่อผู้บังคับบัญชาที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. นี้ ถือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ จะพิจารณาดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรือตการสอบสวนก็ได้

ข้อ ๖๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีดังต่อไปนี้ ถือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรือตการสอบสวนก็ได้

(๑) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลย และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗

๒๒

ได้ดำเนินการหรือสิ่งให้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสมสมควร หรือมีเหตุการณ์อันแสดงถึงความจงใจไปปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(๒) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษทัณฑ์กว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษทัณฑ์กว่าจำคุก เว้นแต่เงินโทษค่าหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๓) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพและได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือหรือมีหนังสือรับสารภาพต่อผู้บังคับที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎ ก.พ. นี้

หมวด ๖

การสั่งยุติเรื่อง ลงโทษ หรืองดโทษ

ข้อ ๖๖ การสั่งยุติเรื่องตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง มาตรา ๕๓ วรรคสอง หรือมาตรา ๕๗ วรรคสอง ให้ทำเป็นคำสั่ง ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่ถูกกล่าวหาและผลการพิจารณา ทั้งนี้ ตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด และให้ลงลายมือชื่อและตำแหน่งของผู้สั่ง และวันเดือนปีที่ออกคำสั่งไว้ด้วย

ข้อ ๖๗ โทษสำหรับกรณีที่ใช้ราชการพลเรือนสามัญกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๕๖ ที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรพตามมาตรา ๕๗ มีอำนาจสั่งลงโทษได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาคทัณฑ์

(๒) งดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ ๒ หรือร้อยละ ๔ ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน

(๓) งดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ ๒ หรือร้อยละ ๔ ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

การสั่งลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ถ้าจำนวนเงินที่จะตัดตัดหรือลดมีเศษไม่ถึงสิบบาทห้าสิบเศษให้

๒๓

ข้อ ๒๘ โฆษสำหรับกรณีที่มีข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๕๗ ที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ มีอำนาจสั่งลงโทษได้ มีดังต่อไปนี้

(๓) ปลดออก

(๒) ไล่ออก

ข้อ ๒๙ การสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน กตเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ให้ทำเป็นคำสั่ง ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกลงโทษ แสดงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงหรืออย่างไรในกรณีใด ตามมาตราใด พร้อมทั้งสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๑๔ ไว้ในคำสั่งนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด และให้ลงลายมือชื่อและตำแหน่งของผู้สั่ง และวันเดือนปีที่ออกคำสั่งไว้ด้วย

ข้อ ๓๐ การสั่งลงโทษ ให้สั่งให้มีผลตั้งแต่วันหรือระยะเวลาดังต่อไปนี้

(๑) การสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ให้สั่งให้มีผลตั้งแต่วันที่มิคำสั่ง

(๒) การสั่งลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้สั่งให้มีผลตั้งแต่เดือนที่มีคำสั่ง

(๓) การสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้สั่งให้มีผลตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง

ข้อ ๓๑ การสั่งลงโทษตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ทำเป็นคำสั่ง และให้ระบุไว้ในคำสั่งด้วยว่าให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือน ทั้งนี้ ตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

ข้อ ๓๒ การสั่งลงโทษตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสอง สำหรับกรณีที่มีข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการไปแล้วแต่มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง และผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ สั่งลงโทษ ทั้งนี้ ตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

ข้อ ๓๓ เมื่อได้มีคำสั่งยุติเรื่อง ลงโทษ หรืองดโทษแล้ว ให้ดำเนินการแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว และให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน และให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้หนึ่งฉบับด้วย

๒๔

ถ้าผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง เมื่อได้ทำบันทึกลงวันที่และสถานที่
ที่แจ้งและลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้ง พยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือว่าวันที่แจ้งนั้นเป็นวัน
รับทราบ

ในกรณีที่ไม่อาจแจ้งให้ทราบตามวรรคหนึ่งได้หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ให้ส่งสำเนาคำสั่ง
ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูก
กล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกกล่าวหา
ได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับการมีคำสั่งในประเทศ หรือเมื่อครบสิบห้าวันนับแต่
วันส่งสำหรับการมีคำสั่งไปต่างประเทศ

หมวด ๘

การมีคำสั่งใหม่กรณีมีการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ

ข้อ ๗๔ ในกรณีที่มีการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมี
อำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ มีคำสั่งใหม่ โดยให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม แล้วสั่งใหม่ให้เป็นไป
ตามนี้

คำสั่งใหม่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด โดยอย่างน้อย
ให้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อ้างถึงคำสั่งลงโทษเดิมก่อนมีการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ

(๒) อ้างถึงมติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือของ ก.พ. หรือคำวินิจฉัยของ ก.พ.ศ. หรือ
ขององค์กรตามกฎหมายอื่น ที่ให้เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ แล้วแต่กรณี โดยแสดง
สาระสำคัญโดยสรุปไว้ด้วย

(๓) สั่งให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมตาม (๑) และมีคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตาม (๒)

(๔) ระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว

ข้อ ๗๕ ในกรณีที่คำสั่งเดิมเป็นคำสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก ถ้ามีการลดโทษเป็น
ปลดออก หรือเพิ่มโทษเป็นไล่ออก จะสั่งให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันใด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.
กำหนดตามมาตรา ๕๐๗ วรรคสอง

๒๕

ข้อ ๗๖ ในกรณีที่กำลังเดิมเป็นคำสั่งงโทษให้ออกหรือปลดออก ถ้ามีการลดโทษเพื่อจะสั่งลงโทษใหม่ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จดโทษ หรือยกโทษ ในคำสั่งใหม่ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ และสั่งลงโทษใหม่ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จดโทษ หรือยกโทษ แล้วแต่กรณี

การสั่งให้กลับเข้ารับราชการ ให้สั่งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งตามเดิม หรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันหรือในตำแหน่งประเภทและระดับที่ ก.พ. กำหนด ทั้งนี้ ผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น

ในกรณีที่ไม่วางสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการได้ เพราะเหตุที่ก่อนที่จะมีคำสั่งใหม่นั้น ผู้นั้นพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตาม หรือออกจากราชการเนื่องจากเหตุอื่น ให้สั่งงดโทษ หรือสั่งยุติเรื่อง แล้วแต่กรณี แล้วให้แสดงเหตุที่ไม่อาจสั่งให้กลับเข้ารับราชการไว้ในคำสั่งนั้นด้วย

ในคำสั่งใหม่ให้ระบุด้วยว่าเงินเดือนระหว่างที่ถูกไล่ออกหรือปลดออกให้เบิกจ่ายให้ผู้นั้นตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๗๗ ในกรณีที่คำสั่งลงโทษเดิมเป็นคำสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้ามีการเพิ่มโทษ งดโทษ จดโทษ หรือยกโทษ ในคำสั่งใหม่ให้ระบุงการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้วดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นการเพิ่มโทษ ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับโทษทางวินัยมาก่อน และให้ผู้นั้นกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนมีการลงโทษ ในกรณีที่ได้มีการตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนผู้นั้นไปเท่าใด ให้คืนเงินที่ได้ตัดหรือลดไว้ดังกล่าวให้ผู้นั้น

(๒) ถ้าเป็นการเพิ่มโทษ ในกรณีที่ได้มีการตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนผู้นั้นไปเท่าใด ให้คืนเงินที่ได้ตัดหรือลดไว้ดังกล่าวให้ผู้นั้น

(๓) ถ้าเป็นการมีผลให้ยังคงต้องลงโทษผู้นั้นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มโทษหรือลดโทษก็ตาม ให้ดำเนินการดังนี้

(ก) ถ้าเป็นการเพิ่มโทษให้เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้คิดคำนวณจำนวนเงินเดือนที่จะตัดหรือลดตามอัตราโทษใหม่จากเงินเดือนเดิมในขณะที่มีคำสั่งลงโทษเดิม และให้คืนเงินที่ได้ตัดหรือลดไว้ดังกล่าวให้ผู้นั้น

๒๖

(ข) ถ้าเป็นการเพิ่มโทษจากโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนเป็นไปเพื่อออกหรือไล่ออก ให้คืนเงินที่ได้ตัดหรือลดไปแล้วนั้นให้ผู้รับ

(ค) ถ้าเป็นการลดโทษให้เป็นโทษภาคทัณฑ์ ให้ลงโทษให้เป็นไปตามนั้น ในกรณีที่ได้รับมีการตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนผู้รับไปเท่าใด ให้คืนเงินที่ได้ตัดหรือลดไว้ดังกล่าวให้ผู้รับ

(ง) ถ้าเป็นการลดโทษให้เป็นโทษตัดเงินเดือน ให้คิดคำนวณจำนวนเงินที่จะตัดหรือลดตามอัตราโทษใหม่จากเงินเดือนเดิมในขณะที่มีคำสั่งลงโทษเดิม และให้คืนเงินที่ได้ตัดหรือลดไว้ดังกล่าวให้ผู้รับ

(จ) ถ้าเป็นการเพิ่มหรือลดอัตราโทษของโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้คิดคำนวณจำนวนเงินที่จะตัดหรือลดตามอัตราโทษใหม่จากเงินเดือนเดิมในขณะที่มีคำสั่งลงโทษเดิม ในกรณีที่จำนวนเงินที่จะต้องตัดหรือลดตามคำสั่งลงโทษใหม่ คำนวณจำนวนเงินที่ได้ถูกตัดหรือลดตามคำสั่งลงโทษเดิม ให้คืนเงินส่วนที่ได้ตัดหรือลดไว้แก่นั้นให้ผู้รับ

หมวด ๘

การสั่งพักราชการและให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ข้อ ๗๔ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องdisciplinary หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ จะสั่งให้ผู้รับพักราชการเพื่อยกเว้นผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือผลแห่งคดีได้ ต่อเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ผู้รับถูกตั้งกรรมการสอบสวน และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ พิจารณาเห็นว่าถ้าผู้รับคงอยู่ในหน้าที่ราชการต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(๒) ผู้รับถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต หรือเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติการณ์อื่นไม่ป่าไว้วางใจ โดยพนักงานอัยการมิได้รับเป็นทนายแก้ต่างได้ และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ พิจารณาเห็นว่าถ้าผู้รับคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ

(๓) ผู้รับมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น

๒๗

(๔) ผู้ใดอยู่ในระหว่างถูกควบคุมหรือขังโดยเป็นผู้ถูกจับในคดีอาญาหรือต้องจำคุก โดยคำพิพากษา และได้ถูกควบคุม ขัง หรือต้องจำคุก เป็นเวลาดีก่อนเกินกว่าสิบห้าวันแล้ว

(๕) ผู้ใดนั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวนและต่อมาคำพิพากษาดังกล่าวเป็นผู้กระทำ ความผิดอาญาในเรื่องที่สอบสวนนั้น หรือผู้ใดนั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวนภายหลังที่มีคำพิพากษา ถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำ ความผิดอาญาในเรื่องที่สอบสวนนั้น และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา ๕๗ พิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาดังกล่าวนั้น ได้ความประจักษ์ชัด อยู่แล้วว่าการกระทำ ความผิดอาญาของผู้ใดนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้อ ๘๘ การสั่งพักราชการให้สั่งพักตลอดเวลาที่สอบสวนหรือพิจารณา เว้นแต่ผู้ถูกสั่ง พักราชการผู้ใดไว้เรื่องทุกข์ความมาตรา ๑๒๒ และผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์เห็นว่าสมควรสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้น เนื่องจากพฤติการณ์ของผู้ถูกสั่งพักราชการไม่เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณา และไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ต่อไป หรือเนื่องจากการดำเนินการทางวินัยได้ล่วงพ้นหนึ่งปีนับแต่วันพักราชการแล้วยังไม่แล้วเสร็จ และผู้ถูกสั่งพักราชการไม่มีพฤติกรรมการดองกล่าว ให้ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติ หน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้น

ข้อ ๘๙ ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหลายสำนวน หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำ ความผิดในคดีอาญาหลายคดี ถ้าจะสั่งพักราชการในสำนวนหรือคดีใดที่เข้าลักษณะตามข้อ ๗๕ ให้สั่ง พักราชการในสำนวนหรือคดีอื่นทุกสำนวนหรือทุกคดีที่เข้าลักษณะตามข้อ ๗๕ ด้วย

ในกรณีที่ได้สั่งพักราชการในสำนวนใดหรือคดีใดไว้แล้ว อันภายหลังปรากฏว่าผู้ถูกสั่ง พักนั้นมิกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนในสำนวนอื่น หรือ ถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่าผิดอาญาในคดีอื่นเพิ่มขึ้น ก็ให้สั่งพักราชการในสำนวนหรือคดีอื่น ที่เพิ่มขึ้นและเข้าลักษณะตามข้อ ๗๕ นั้นด้วย

ข้อ ๘๙ การสั่งพักราชการ ให้สั่งพักตั้งแต่วันออกคำสั่ง เว้นแต่

(๑) ผู้ซึ่งจะถูกสั่งพักราชการอยู่ในระหว่างถูกควบคุมหรือขังโดยเป็นผู้ถูกจับใน คดีอาญา หรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษา การสั่งพักราชการในเรื่องนั้นให้สั่งพักย้อนหลังไปถึงวันที่ถูก ควบคุม ขัง หรือต้องจำคุก

(๒) ในกรณีที่ได้มีการสั่งพักราชการไว้แล้ว ถ้าจะสั่งใหม่เพราะคำสั่งเดิมไม่ชอบ หรือไม่ถูกต้อง ให้สั่งพักตั้งแต่วันให้พักราชการตามคำสั่งเดิม หรือตามวันที่ควรต้องพักราชการใน ขณะที่ยกคำสั่งเดิม

๒๘

ข้อ ๘๒ คำสั่งพักราชการต้องระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกสั่งพักราชการ ตลอดจนกรณีและเหตุที่สั่งพักราชการ และวันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ

เมื่อได้มีคำสั่งให้ผู้ใดพักราชการ ให้แจ้งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบ และให้นำข้อ ๗๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๘๓ ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการตามข้อ ๘๔ และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจตามมาตรา ๕๕ พิจารณาเห็นว่า การสอบสวนหรือพิจารณา หรือการดำเนินคดีนั้น จะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้

ในกรณีที่ได้สั่งพักราชการไว้แล้ว จะพิจารณาตามวรรคหนึ่งและสั่งให้ผู้ถูกสั่งพักราชการนั้นออกจากราชการไว้ก่อนแทนการสั่งพักราชการก็ได้

ข้อ ๘๔ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้สั่งให้มีผลตั้งแต่วันออกคำสั่ง แต่ถ้าเป็นกรณีที่ได้สั่งให้พักราชการไว้ก่อนแล้ว ให้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตั้งแต่วันสั่งพักราชการเป็นต้นไป หรือในกรณีที่มีเหตุตามข้อ ๘๑ ให้สั่งให้มีผลตั้งแต่วันที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๑ นั้น

ให้นำข้อ ๘๔ ข้อ ๘๐ และข้อ ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนโดยอนุโลม

ข้อ ๘๕ การสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิออกจากราชการไว้ก่อน ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันออกจากราชการไว้ก่อน

ข้อ ๘๖ เมื่อได้สั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดพักราชการในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน และปรากฏผลการสอบสวนหรือพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการตามมาตรา ๘๗

(๒) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการตามข้อ ๘๑ แล้วดำเนินการตามมาตรา ๘๖ แต่หากมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้สั่งพักโทษตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสอง โดยไม่ต้องสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ และแสดงกรณีกระทำความผิดวินัยนั้นไว้ในคำสั่งด้วย

๓) ผู้นั้นได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญบ้านนายข้าราชการแล้ว

๔) ผู้นั้นมีกรณีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการ

๒๔

(ก) ผู้นั้นได้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่นไปแล้ว โดยมีใจเพราะเหตุตาย

(๓) ในกรณีที่ผู้นั้นมิได้กระทำผิดวินัย ให้ส่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการตามข้อ ๔๑ และสั่งยุติเรื่อง แต่หากมีการมีโทษกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้สั่งยุติเรื่องโดยไม่ต้องส่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ และแสดงเหตุที่ไม่ส่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการไว้ในคำสั่งนั้นด้วย

(ก) ผู้นั้นได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว

(ข) ผู้นั้นมิกรณีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการ

(ค) ผู้นั้นได้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่นไปแล้ว โดยมีใจเพราะเหตุตาย

(๔) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือมิได้กระทำความผิดวินัยแต่มีกรณีอื่นที่ผู้นั้นถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนด้วย ถ้าจะดำเนินการตามมาตรา ๔๖ ให้รอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณาหรือแผนแห่งคดีกรณีอื่นนั้น โดยยังไม่ต้องส่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ถ้าเป็นการสั่งยุติเรื่อง ให้สั่งยุติเรื่องโดยไม่ต้องส่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ และแสดงเหตุที่ไม่ส่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการไว้ในคำสั่งนั้นด้วย

ข้อ ๔๕ เมื่อได้สั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน และปรากฏผลการสอบสวนหรือพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๗

(๒) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และไม่มีการมีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ให้ส่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามข้อ ๔๑ แล้วดำเนินการตามมาตรา ๔๖ แต่หากมีการมีโทษกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้สั่งพักโทษตามมาตรา ๓๐๐ วรรคสอง โดยไม่ต้องส่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ และแสดงกรณีกระทำความผิดวินัยนั้นไว้ในคำสั่งด้วย

(ก) ผู้นั้นต้องพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(ข) ผู้นั้นมิกรณีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการ

(ค) ผู้นั้นได้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่นไปแล้ว โดยมีใจเพราะเหตุตาย

(๓) ในกรณีที่ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดวินัย ให้ส่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามข้อ ๔๑ และสั่งยุติเรื่อง แต่หากมีการมีโทษกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้สั่งยุติเรื่องโดยไม่ต้องส่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ และแสดงเหตุที่ไม่ส่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการไว้ในคำสั่งนั้นด้วย

(ก) ผู้นั้นต้องพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(๗) ผู้มีใบกรณีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการ

(๘) ผู้มีใบได้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่นไปแล้ว โดยมีสาเหตุเฉพาะเหตุด้วย

(๑) ในกรณีที่มีผู้ยื่นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือไม่ได้กระทำความผิดวินัย แต่มีกรณีอื่นที่ผู้ยื่นถูกสั่งให้ออกจากราชการไปแทนด้วย ถ้าจะดำเนินการตามมาตรา ๕๖ ให้รอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณาหรือผลแห่งคดีกรณีอื่นนั้น โดยยังไม่ต้องสั่งให้ผู้ยื่นกลับเข้ารับราชการ แต่ถ้าเป็นการสั่งยุติเรื่อง ให้ส่งยุติเรื่องโดยไม่ต้องสั่งให้ผู้ยื่นกลับเข้ารับราชการ และแสดงเหตุที่ไม่สั่งให้ผู้ยื่นกลับเข้ารับราชการไว้ในคำสั่งนั้นด้วย

(๒) ในกรณีที่มีผู้ยื่นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่มีกรณีที่มีผู้ยื่นถูกสั่งพักราชการในกรณีอื่นด้วย ให้สั่งให้ผู้ยื่นกลับเข้ารับราชการโดยให้แสดงไว้ในคำสั่งด้วยว่าผู้ยื่นยังไม่อาจกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เนื่องจากอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการในกรณีอื่น ส่วนการดำเนินการตามมาตรา ๕๖ ให้รอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณาหรือผลแห่งคดีกรณีอื่นนั้น

(๓) ในกรณีที่มีผู้ยื่นมิได้กระทำความผิดวินัย แต่มีกรณีที่มีผู้ยื่นถูกสั่งพักราชการในกรณีอื่นด้วย ให้ส่งยุติเรื่อง และสั่งให้ผู้ยื่นกลับเข้ารับราชการโดยให้แสดงไว้ในคำสั่งด้วยว่าผู้ยื่นยังไม่อาจกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เนื่องจากอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการในกรณีอื่นนั้น

ข้อ ๕๘ เมื่อได้สั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดพักราชการในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา และปรากฏผลแห่งคดีถึงที่สุดแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีผู้ยื่นกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษามุ่งที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๗ โดยไม่ต้องสั่งให้ผู้ยื่นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ-

(๒) ในกรณีที่มีผู้ยื่นกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษามุ่งที่สุดในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๑๑๐ (๕) แล้วแต่กรณี โทษไม่ต้องสั่งให้ผู้ยื่นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(๓) ในกรณีที่มีผู้ยื่นกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษตาม (๑) หรือ (๒) แต่ศาลรอกำหนดโทษ หรือให้รอการลงโทษ หรือได้รับโทษอย่างอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ให้สั่งให้ผู้ยื่นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการตามข้อ ๕๖ และดำเนินการทางวินัยตาม กฎ ก.พ. นี้ต่อไป

(๔) ในกรณีที่มีคำพิพากษามุ่งที่สุดมิได้วินิจฉัยว่าผู้ยื่นกระทำความผิดอาญา หรือมิได้มีการฟ้องคดีอาญาในกรณีที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ให้สั่งให้ผู้ยื่นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการตาม

ข้อ ๕๑ และถ้าการกระทำดังกล่าวมีมูลที่ควรพิงข้อหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการพินิจ กฎ ก.พ. นี้ต่อไป

ในกรณีที่ถูกสั่งพักราชการตาม (๓) หรือ (๔) ได้สั่งจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือมีกรณีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่น หรือได้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่นไปแล้ว หรือมีกรณีอื่นที่ผู้นั้นถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนไม่ต้องสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ให้แสดงเหตุที่ไม่สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการไว้ด้วย

ข้อ ๕๔ เมื่อได้สั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีที่ถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องพินิจว่ากระทำความผิดอาญา และปรากฏผลแห่งคดีถึงที่สุดแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๗ โดยไม่ต้องสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ

(๒) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๓๓๐ (๔) แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ

(๓) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษตาม (๑) หรือ (๒) แต่ศาลรื้อการกำหนดโทษ หรือให้รื้อการลงโทษ หรือได้รับโทษอย่างอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามข้อ ๕๑ และดำเนินการทางวินัยตาม กฎ ก.พ. นี้ต่อไป

(๔) ในกรณีที่ในคำพิพากษาถึงที่สุดมีวินิจฉัยว่าผู้นั้นกระทำความผิดอาญา หรือมีได้มีการฟ้องคดีอาญาในกรณีที่ต้องพินิจว่ากระทำความผิดอาญา ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามข้อ ๕๑ และดำเนินการกระทำดังกล่าวมีมูลที่ควรพิงข้อหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตาม กฎ ก.พ. นี้ต่อไป

ในกรณีที่ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตาม (๓) หรือ (๔) มีกรณีอื่นที่ถูกสั่งพักราชการด้วย ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการโดยให้แสดงไว้ในคำสั่งด้วยว่าผู้นั้นยังไม่อาจกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เนื่องจากอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการในกรณีอื่น แต่ถ้าผู้นั้นได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือมีกรณีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่น หรือได้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่นไปแล้ว หรือมีกรณีอื่นที่ผู้นั้นถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนไม่ต้องสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ แต่ให้แสดงเหตุที่ไม่สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการไว้ด้วย

๓๖

ข้อ ๕๖ ในกรณีที่มีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีที่ถูกดำเนินการทางวินัย หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดความผิดอาญาที่ไม่เข้าลักษณะตามข้อ ๓๘ และมีกรณีอื่นที่ผู้นั้นถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เมื่อปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาหรือผลแห่งคดีถึงที่สุดในเรื่องที่มีคดีมีคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือผู้นั้นกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษจำคุกสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๗

(๒) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้รอการดำเนินการตามมาตรา ๕๖ ไว้ก่อน จนกว่าจะปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาหรือผลแห่งคดีถึงที่สุดในกรณีอื่นนั้นจึงดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

(๓) ในกรณีที่สมควรให้ผู้นั้นออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๖) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการให้ผู้นั้นออกจากราชการได้

(๔) ในกรณีที่ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดวินัยในเรื่องนั้น ให้ส่งยุติเรื่อง

ข้อ ๕๖ ในกรณีที่จะต้องสั่งให้ผู้ถูกสั่งพักราชการผู้ใดกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือต้องสั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนผู้ใดกลับเข้ารับราชการ ให้ผู้นั้นกลับปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งตามเดิม หรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกัน หรือในตำแหน่งประเภทและระดับที่ ก.พ. กำหนด ทั้งนี้ ผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น

ในกรณีที่สั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้ดำเนินการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ข้อ ๕๖ คำสั่งพักราชการ คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน คำสั่งให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ ให้มีสาระสำคัญตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

หมวด ๕

การนับระยะเวลา

ข้อ ๕๓ การนับระยะเวลาตามกฎหมาย ก.พ. นี้ ถ้ากำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ หรือเดือน มีให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้ซึ่งต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย ก.พ. นี้จะได้เริ่มการในวันนั้น

- ๑๓ -

ในกรณีที่เกิดกรณีการสอบสวนหรือผู้ซึ่งต้องให้อำนาจตามกฎหมาย ก.พ. นี้ ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นับวันสิ้นสุดของระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยแม้ว่าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดราชการ

ในกรณีที่บุคคลอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคสองต้องทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดราชการ ให้อธิวาระเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำงานที่ติดต่อกับวันหยุดนั้น

หมวด ๑๐

บทเบ็ดเตล็ด

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเป็นพิเศษที่ไม่อาจนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในกฎ ก.พ. นี้มาใช้บังคับได้ การดำเนินการในเรื่องนี้จะสมควรดำเนินการประการใดให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๑๕ ในกรณีที่ได้มีการสั่งให้สอบสวนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดโดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ก่อนวันที่กฎ ก.พ. นี้ใช้บังคับ และการสอบสวนในยังไม่แล้วเสร็จ ให้ดำเนินการสอบสวนผู้นั้นตามกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ ส่วนการพิจารณาและดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมาย ก.พ. นี้

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่ได้มีการสอบสวนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดโดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเสร็จไปแล้วในวันก่อนวันที่กฎ ก.พ. นี้ใช้บังคับ แต่ยังมีได้มีการพิจารณาและดำเนินการต่อไปหรือการพิจารณาดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ ให้การสอบสวนนั้นเป็นอันใช้ได้ ส่วนการพิจารณาและดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมาย ก.พ. นี้

ข้อ ๑๗ ในกรณีที่ได้มีการสอบสวนและพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเสร็จไปแล้วก่อนวันที่กฎ ก.พ. นี้ใช้บังคับ แต่ยังมีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามผลการพิจารณาดังกล่าว ให้การสอบสวนและพิจารณานั้นเป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมาย ก.พ. นี้

ในกรณีที่จะตั้งผู้ซึ่งลงโทษปรับหรือลดขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก่อนวันที่กฎ ก.พ. นี้ใช้บังคับ แต่ยังไม่ได้ตั้งลงโทษ ให้ตั้งลงโทษตามข้อ ๒๗ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่กรณี

๓๘

ข้อ ๑๘ ในกรณีที่ได้มีการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนโดยถูกต้อง ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ก่อนวันที่กฎ ก.พ. นี้ใช้บังคับ และการสอบสวน หรือการพิจารณาอันยังไม่เสร็จ ให้การสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้นมีผลต่อไปตาม กฎ ก.พ. นี้ จนกว่าจะมีการสั่งการเป็นอย่างอื่นตามกฎ ก.พ. นี้

ให้ไว้ ณ วันที่ ... เดือน พ.ศ.

(.....)

รองนายกรัฐมนตรี
ประธาน ก.พ.

- ร่าง -

ระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยให้แก่ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งอื่นของผู้บังคับบัญชาของผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๔ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงออกระเบียบ ก.พ.ค. ไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบ ก.พ.ค. นี้เรียกว่า “ระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ พ.ศ.”

ข้อ ๒ ระเบียบ ก.พ.ค. นี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ผู้อุทธรณ์” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ซึ่งได้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยให้แก่ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งที่ให้ออกจากราชการ แล้วแต่กรณี

“ผู้ร้องทุกข์” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีความคับข้องใจ อันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. และ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้แก่ไขหรือยกเลิกคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือมีคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง

“ฐานในการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือน” หมายความว่า ฐานในการคำนวณ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน

“บำเหน็จ” หมายความว่า บำเหน็จตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือบำเหน็จตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี

๒

“บ้านาญ” หมายความว่า บ้านาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ หรือบ้านาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี

“ผู้บังคับบัญชา” หมายความว่า ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการที่ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์สังกัด

ข้อ ๔ ให้ประธาน ก.พ.ค. รักษาการตามระเบียบ ก.พ.ค. นี้ และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาหรือวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการตามระเบียบ ก.พ.ค. นี้

(๒) วินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับการไม่ดำเนินการเยียวยา หรือการดำเนินการเยียวยา

ล่าช้าเกินสมควรตามระเบียบ ก.พ.ค. นี้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบ ก.พ.ค. นี้ ประธาน ก.พ.ค. อาจหาหรือที่ประชุม ก.พ.ค. เพื่อประกอบการตีความ หรือวินิจฉัยปัญหาหรืออุทธรณ์กรณีตามวรรคหนึ่ง (๒) ที่เกิดขึ้น

คำวินิจฉัยของประธาน ก.พ.ค. ให้เป็นที่สุด

หมวด ๑

การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์

ข้อ ๕ นอกจากมีกฎหมายบัญญัติการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์เป็นการเฉพาะแล้ว การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้อุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอรับการเยียวยา หรือ ก.พ.ค. เห็นสมควรที่จะเยียวยาให้แก่ผู้อุทธรณ์โดยเป็นเหตุพิเศษซึ่งมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจกำหนดวิธีการเยียวยาเป็นการเฉพาะรายได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงสิทธิของข้าราชการผู้อื่นที่สุจริต และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อระบบราชการด้วย

ส่วนที่ ๑ สิทธิประโยชน์

ข้อ ๖ สิทธิประโยชน์ที่ผู้อุทธรณ์จะได้รับการเยียวยาตามระเบียบนี้ ให้แบ่งเป็นสองประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิประโยชน์ที่ส่วนราชการต้องดำเนินการให้แก่ผู้อุทธรณ์ ได้แก่

(ก) เงินเดือน

(ข) เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว

๓

- (ค) การปรับเงินเดือนขึ้น
 - (ง) เงินบำเหน็จบำนาญ
 - (จ) ผลงานทางวิชาการที่ค้างการพิจารณาในการขอเลื่อนตำแหน่ง
 - (ฉ) เครื่องราชอิสริยาภรณ์
- (๒) สิทธิประโยชน์ที่ผู้ถือหุ้นต้องยื่นคำร้องให้มีการเยียวยา ได้แก่
- (ก) เงินค่ารักษาพยาบาล
 - (ข) เงินค่าเช่าบ้าน
 - (ค) เงินค่าเล่าเรียนบุตร
 - (ง) เงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอุทธรณ์

ข้อ ๗ เมื่อปรากฏว่า ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยชี้ขาดโทษหรือลดโทษทางวินัย หรือยกเลิกคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๖ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) แก่ผู้ถือหุ้น ให้ส่วนราชการดำเนินการหรือประสานงานเพื่อเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามข้อ ๖ (๑) ให้แก่ผู้ถือหุ้นโดยเร็ว

ผู้ถือหุ้นที่ประสงค์จะขอรับการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามข้อ ๖ (๒) ให้ยื่นคำขอต่อหัวหน้าส่วนราชการตามแบบทำระเบียบนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถือหุ้นกลับเข้ารับราชการตามคำสั่ง

ข้อ ๘ ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๖ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ไม่ประสงค์จะกลับเข้ารับราชการต่อไป ให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายเช่นเดียวกับผู้ถือหุ้นที่กลับเข้ารับราชการตามที่กำหนดในข้อ ๗ เว้นแต่สิทธิประโยชน์ตามข้อ ๖ (๑) (๒)

ให้ส่วนราชการดำเนินการหรือประสานงานเพื่อเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามข้อ ๖ (๑) ให้แก่ผู้ถือหุ้นโดยเร็ว

ผู้ถือหุ้นตามวรรคหนึ่งที่ประสงค์จะขอรับการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามข้อ ๖ (๒) ให้ยื่นคำขอต่อหัวหน้าส่วนราชการตามแบบทำระเบียบนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ทราบคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

ส่วนที่ ๒

หลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้น

๑. หลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้นที่ถูกลงโทษทางวินัย

๔

ข้อ ๙ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้นที่ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีที่ผู้ถือหุ้นถูกลงโทษไล่ออกให้ได้รับการเยียวยาตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นไม่มีความผิดทางวินัยโดยให้ยกโทษให้ผู้ถือหุ้นได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนตามข้อ ๖ (๑) (ก) และเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามข้อ ๖ (๑) (ข) เต็มจำนวน และได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการปรับเงินเดือนขึ้นตามข้อ ๖ (๑) (ค) ตามสิทธิที่ควรได้รับในรอบการเลื่อนเงินเดือน (หกเดือน) นั้น ในอัตราร้อยละสองของฐานในการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือน ส่วนการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อื่นตามข้อ ๖ ให้ได้รับเต็มจำนวน หรือตามสิทธิที่ผู้ถือหุ้นพึงได้รับหากไม่ถูกลงโทษไล่ออก แล้วแต่กรณี

(๒) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นมีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยให้ลดโทษให้ผู้ถือหุ้นได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนตามข้อ ๖ (๑) (ก) และเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามข้อ ๖ (๑) (ข) กึ่งหนึ่ง และได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการปรับเงินเดือนขึ้นตามข้อ ๖ (๑) (ค) ตามสิทธิที่ควรได้รับในรอบการเลื่อนเงินเดือน (หกเดือน) นั้น ในอัตราร้อยละหนึ่งของฐานในการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยให้ลดโทษเป็นลดเงินเดือนหรือตัดเงินเดือนในงวดการปรับเงินเดือนขึ้นหนึ่งรอบของการพิจารณาปรับเงินเดือน และในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยให้ลดโทษเป็นภาคทัณฑ์ ให้ได้รับการปรับเงินเดือนขึ้นในรอบของการพิจารณาปรับเงินเดือน ส่วนการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อื่นตามข้อ ๖ ให้ได้รับเต็มจำนวน หรือตามสิทธิที่ผู้ถือหุ้นพึงได้รับหากไม่ถูกลงโทษไล่ออก แล้วแต่กรณี และในกรณีที่ ก.พ.ค. กำหนดให้การลงโทษผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้นมีผลย้อนหลัง ให้ส่วนราชการหักเงินเดือนที่ถูกลดหรือถูกตัด แล้วแต่กรณี จากเงินเดือนหรือเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวที่ได้รับการเยียวยาด้วย

(๓) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นคงมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่ให้ลดโทษเป็นปลดออก ให้ผู้ถือหุ้นได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับเฉพาะสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามข้อ ๖ (๑) (ง) ค่ารักษาพยาบาลตามข้อ ๖ (๒) (ก) และค่าเล่าเรียนบุตรตามข้อ ๖ (๒) (ค) ตามสิทธิที่พึงได้รับ แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๐ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้นที่ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีที่ผู้ถือหุ้นถูกลงโทษปลดออกให้ได้รับการเยียวยาตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นไม่มีความผิดทางวินัยโดยให้ยกโทษให้ผู้ถือหุ้นได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนตามข้อ ๖ (๑) (ก) และเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามข้อ ๖ (๑) (ข) เต็มจำนวน และได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการปรับเงินเดือนขึ้นตามข้อ ๖ (๑) (ค) ตามสิทธิที่ควรได้รับในรอบการเลื่อนเงินเดือน (หกเดือน) นั้น ในอัตราร้อยละสองของฐานในการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือน

ส่วนการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อื่นตามข้อ ๖ ให้ได้รับเต็มจำนวน หรือตามสิทธิที่ผู้ถือหุ้นพึงได้รับหากไม่ถูกลงโทษปลดออก แล้วแต่กรณี

(๒) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นมีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงโดยให้ลดโทษให้ผู้ถือหุ้นได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนตามข้อ ๖ (๑) (ก) และเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามข้อ ๖ (๑) (ข) กึ่งหนึ่ง และได้รับการเยียวยาความเสียหาย โดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการปรับเงินเดือนขึ้นตามข้อ ๖ (๑) (ค) ตามสิทธิที่ควรได้รับในรอบ การเลื่อนเงินเดือน (หกเดือน) นั้น ในอัตราร้อยละหนึ่งของฐานในการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยให้ลดโทษเป็นลดเงินเดือนหรือตัดเงินเดือนให้คงการปรับเงินเดือนขึ้น หนึ่งรอบของการพิจารณาปรับเงินเดือน และในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยให้ลดโทษเป็นภาคทัณฑ์ให้ ได้รับการปรับเงินเดือนขึ้นในรอบของการพิจารณาปรับเงินเดือน ส่วนการเยียวยาความเสียหาย เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อื่นตามข้อ ๖ ให้ได้รับเต็มจำนวน หรือตามสิทธิที่ผู้ถือหุ้นพึงได้รับหากไม่ถูกล งโทษปลดออก แล้วแต่กรณี และในกรณีที่ ก.พ.ค. กำหนดให้การลงโทษผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น มีผลย้อนหลัง ให้ส่วนราชการหักเงินเดือนที่ถูกลดหรือถูกตัด แล้วแต่กรณี จากเงินเดือนหรือเงินเพิ่ม ค่าครองชีพชั่วคราวที่ได้รับการเยียวยาด้วย

ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นถูกปลดออกโดยมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ และได้รับเงิน บำเหน็จหรือบำนาญไปแล้ว แล้วแต่กรณีให้นำเงินบำเหน็จหรือบำนาญนั้นมาหักกลับกับเงินเดือน และเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวที่ผู้ถือหุ้นได้รับการเยียวยาความเสียหายตาม (๒) (ก) หรือ (ข) ด้วย และในกรณีที่เงินบำเหน็จหรือบำนาญที่ผู้ถือหุ้นได้รับไปแล้วมากกว่าเงินเดือนและเงินเพิ่มค่าครองชีพ ชั่วคราวที่ได้รับ ให้ผู้ถือหุ้นนำส่งเงินส่วนต่างคืนแก่ส่วนราชการภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ กลับเข้ารับราชการ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นไม่ประสงค์จะกลับเข้ารับราชการต่อไป

การเยียวยาความเสียหายสำหรับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือน เงินเพิ่มค่าครองชีพ ชั่วคราว หรือการเลื่อนเงินเดือน ให้คิดตลอดระยะเวลาที่ผู้ถือหุ้นถูกลงโทษทางวินัย หรือจนถึง ระยะเวลาที่ผู้ถือหุ้นขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๖ ก. (๑) (๓) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๖ ข. (๒) (๔) (๖) (๗) และ (๑๑) หรือเกษียณอายุราชการหากผู้ถือหุ้นไม่ถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออก

ข้อ ๑๑ ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก และ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นไม่มีความผิดหรือมีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หากผู้ถือหุ้น ไม่ประสงค์จะกลับเข้ารับราชการต่อไป ให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามข้อ ๙ และข้อ ๑๐ แล้วแต่กรณี และสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ โดยให้นำระยะเวลาที่ขาดหายไปมานับรวม เป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญของผู้ถือหุ้นด้วย โดยให้แยกพิจารณาตามแต่ละ กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีรับบำเหน็จ ให้จ่ายบำเหน็จเพิ่มขึ้น หรือหากการนับรวมเวลาราชการ สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญทำให้ผู้ถือหุ้นมีสิทธิได้รับบำนาญ ผู้ถือหุ้นอาจคืนบำเหน็จที่ได้รับ ไปแล้วเพื่อขอรับบำนาญแทนได้

๖

(๒) กรณีบ้านานู ในกรณีที่ได้รับบ้านานูไปแล้วต้องคืนบ้านานูที่รับไปแล้วในช่วงนั้น โดยหักจากเงินเดือนที่มีสิทธิได้รับในช่วงนั้น และในกรณีที่บ้านานูที่ได้รับมากกว่าเงินเดือน ให้ผู้ถือหุ้นคืนเงินส่วนต่างดังกล่าวให้แก่ส่วนราชการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้คืนเงินส่วนต่างดังกล่าวนี้

การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบ้านานู และการคำนวณบำเหน็จบ้านานู ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบ้านานูข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบ้านานูข้าราชการ แล้วแต่กรณี โดยถือว่าผู้ถือหุ้นรับราชการต่อเนื่องมาโดยตลอด จนถึงวันที่ทราบคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในเงินกองทุนบำเหน็จบ้านานูข้าราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบ้านานูข้าราชการตามข้อ ๖ (๑) (ง) ให้ส่วนราชการที่กบ้านานู ที่ผู้ถือหุ้นได้รับไปแล้ว และเงินสะสมที่ผู้ถือหุ้นต้องจ่ายเข้ากองทุนบำเหน็จบ้านานูข้าราชการ ในแต่ละเดือนในระหว่างที่ผู้ถือหุ้นมิได้ปฏิบัติราชการจากเงินเดือนหรือเงินเพิ่ม ค่าครองชีพชั่วคราว เพื่อนำส่งให้แก่ กบข. ด้วย ทั้งนี้ ตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่ กบข. กำหนด

ข้อ ๑๓ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้นซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีที่ผู้ถือหุ้นถูกลงโทษลดเงินเดือนให้ได้รับการเยียวยาตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นไม่มีความผิดทางวินัยโดยให้ยกโทษ ให้ผู้ถือหุ้นได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนที่ถูกลดไปนั้น คืนเต็มจำนวน ส่วนการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการปรับเงินเดือนขึ้นตาม ข้อ ๖ (๑) (ค) ตามสิทธิที่ควรได้รับในรอบการเลื่อนเงินเดือน (หกเดือน) นั้น ให้คิดในอัตราร้อยละสอง ของฐานในการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือน

(๒) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นมีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงโดยให้ลดโทษ เป็นภาคทัณฑ์ ให้ผู้ถือหุ้นได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือน ที่ถูกลดไปนั้นคืนเต็มจำนวน ส่วนการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการปรับ เงินเดือนขึ้นตามข้อ ๖ (๑) (ค) ตามสิทธิที่ควรได้รับในรอบการเลื่อนเงินเดือน (หกเดือน) นั้น ให้คิด ในอัตราร้อยละสองของฐานในการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือน

(๓) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้ ลดโทษเป็นตัดเงินเดือน ให้ผู้ถือหุ้นได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับ เงินเดือนที่ถูกลดไปนั้นคืนเต็มจำนวน และในกรณีที่ ก.พ.ค. กำหนดให้ถาวรลงโทษผิดวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรงนั้นมีผลย้อนหลัง ให้ส่วนราชการหักเงินจำนวนที่ถูกตัดเงินเดือนนั้นจากเงินเดือนโดย ถือเสมือนได้คืนให้แก่ผู้ถือหุ้นแล้ว

การเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการปรับเงินเดือนขึ้นในกรณีที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาเยียวยาตามผลการประเมินที่แท้จริงได้

ข้อ ๑๔ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระงับซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีที่ผู้ถูกระงับถูกลงโทษตัดเงินเดือนให้ได้รับการเยียวยาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถูกระงับไม่มีความผิดทางวินัยโดยให้ยกโทษให้ผู้ถูกระงับได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนที่ถูกตัดไปนั้นคืนเต็มจำนวน ส่วนการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการปรับเงินเดือนขึ้นตามข้อ ๖ (๑) (ค) ตามสิทธิที่ควรได้รับในรอบการเลื่อนเงินเดือน (หกเดือน) นั้น ให้คิดในอัตราร้อยละสองของฐานในการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือน

(ข) ในกรณีที่ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่าผู้ถูกระงับมีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยให้ลดโทษเป็นภาคทัณฑ์ ให้ผู้ถูกระงับได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินเดือนที่ถูกตัดไปนั้นคืนเต็มจำนวน ส่วนการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการปรับเงินเดือนขึ้นตามข้อ ๖ (๑) (ค) ตามสิทธิที่ควรได้รับในรอบการเลื่อนเงินเดือน (หกเดือน) นั้น ให้คิดในอัตราร้อยละสองของฐานในการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือน

การเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการปรับเงินเดือนขึ้นในกรณีที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาเยียวยาตามผลการประเมินที่แท้จริงได้

ข้อ ๑๕ การเยียวยาความเสียหายสำหรับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามข้อ ๖ (๑) (ง) ให้ส่วนราชการดำเนินการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ผู้ถูกระงับ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๑๖ การเยียวยาความเสียหายสำหรับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอุทธรณ์ตามข้อ ๖ (๒) (ง) เช่น ค่าที่ปรึกษา ค่าเช่าที่พักอาศัยหรือค่ายานพาหนะในการเดินทางมาติดต่อราชการอันเกี่ยวกับการดำเนินการอุทธรณ์ ให้เยียวยาตามจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ข้อ ๑๗ การเยียวยาความเสียหายสำหรับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับผลงานทางวิชาการที่ค้างพิจารณาในการขอเลื่อนตำแหน่งของผู้ถูกระงับตามข้อ ๖ (๑) (จ) ให้พิจารณาผลงานทางวิชาการที่ได้มีการยื่นขอรับการประเมินไว้แล้วต่อเนื่องจากเดิม

ในกรณีที่ผลงานทางวิชาการดังกล่าวของผู้ถูกระงับผ่านการประเมิน ให้ผู้ถูกระงับได้รับสิทธิในการประเมินผลงานทางวิชาการดังกล่าวย้อนหลังด้วย ทั้งนี้ เท่าที่พอจะดำเนินการได้

๘

ข้อ ๑๘ ในกรณีนี้ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้ส่วนราชการรอการเยียวยาความเสียหายไว้จนกว่าจะได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยใหม่ให้ถูกต้อง และเมื่อการพิจารณาครั้งใหม่เสร็จสิ้นแล้ว หากผู้บังคับบัญชามีคำสั่ง หรือ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยแตกต่างไปจากคำสั่งลงโทษเดิมให้นำหลักเกณฑ์การเยียวยาตามที่กำหนดในข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๗ มาใช้บังคับกับการเยียวยาผู้ถูกระงับที่ถูกลงโทษให้ออกจากราชการตามแต่ละกรณี

๒. หลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระงับที่ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ

ข้อ ๑๙ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระงับซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ในกรณีนี้ ก.พ.ค. วินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้ถูกระงับกลับเข้ารับราชการต่อไป ให้ผู้ถูกระงับได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยให้นำหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายตามข้อ ๑๐ (๑) และข้อ ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้วแต่กรณี

ข้อ ๒๐ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระงับซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๗) ในกรณีนี้ ก.พ.ค. วินิจฉัยยกเลิกคำสั่งให้ออกจากราชการแต่วินิจฉัยว่าผู้ถูกระงับผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้ถูกระงับได้รับการเยียวยาโดยให้นำหลักเกณฑ์การเยียวยาตามข้อ ๑๐ (๒) และข้อ ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้วแต่กรณี

ข้อ ๒๑ ในกรณีนี้ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) โดยเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้ส่วนราชการรอการเยียวยาไว้จนกว่าจะได้ดำเนินการออกคำสั่งให้ออกจากราชการใหม่ให้ถูกต้อง และเมื่อการพิจารณาครั้งใหม่เสร็จสิ้นแล้ว หากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีคำสั่ง หรือ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยแตกต่างไปจากคำสั่งเดิมโดยเห็นว่าผู้ถูกระงับมีสิทธิรับราชการต่อไปให้นำหลักเกณฑ์การเยียวยาตามที่กำหนดในข้อ ๑๙ และข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแล้วแต่กรณี

หมวด ๒

การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกข์

ข้อ ๒๒ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ร้องทุกข์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดในหมวดนี้

ส่วนที่ ๑ สิทธิประโยชน์

๙

ข้อ ๒๓ สิทธิประโยชน์ที่ผู้ร้องทุกจะได้รับการเยียวยา ได้แก่

- (๑) การให้สิทธิที่เสียไปหรือสิทธิที่พึงได้รับกลับคืนมา
- (๒) การมอบหมายงานหรือการแบ่งสรรงานให้เหมาะสม
- (๓) การปรับปรุงแก้ไขการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ข้อ ๒๔ เมื่อปรากฏว่า ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้แก่ไขหรือยกเลิกคำสั่ง หรือสั่งให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งต่อผู้ร้องทุกฯ ให้ส่วนราชการดำเนินการหรือประสานงานเพื่อเยียวยาสิทธิประโยชน์ตามข้อ ๒๓ ให้แก่ผู้ร้องทุกฯโดยเร็ว

ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ร้องทุกฯเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถเยียวยาให้ได้ ในทันที ให้ผู้ร้องทุกฯได้รับการพิจารณาเยียวยาความเสียหายดังกล่าวในโอกาสแรก

ส่วนที่ ๒

หลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกฯ

ข้อ ๒๕ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกฯจะต้องเยียวยาตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้ร้องทุกฯพึงได้รับ โดยให้คำนึงถึงสิทธิของข้าราชการผู้อื่นที่สุจริตและได้รับผลกระทบจากการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกฯด้วย

ข้อ ๒๖ ในกรณีที่ ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้ส่วนราชการรอกการเยียวยาความเสียหายไว้จนกว่าจะได้ดำเนินกระบวนการออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้อง และเมื่อการพิจารณาครั้งใหม่เสร็จสิ้นแล้ว หากผู้บังคับบัญชา หรือ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยแตกต่างไปจากคำสั่งเดิมให้นำหลักเกณฑ์การเยียวยาตามที่กำหนดในข้อ ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๓

การดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือคำพิพากษาของศาล

ข้อ ๒๗ ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกฯเห็นว่าส่วนราชการไม่ดำเนินการเยียวยาความเสียหาย เบียดความเสียหายไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือดำเนินการเยียวยาความเสียหายล่าช้าเกินสมควร ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกฯอาจอุทธรณ์ต่อประธาน ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ถูกต้องแล้วถึงสิทธิ หรือวันที่ยื่นคำขอรับการเยียวยาความเสียหาย แล้วแต่กรณี

๑๐

ข้อ ๒๘ ในกรณีที่มีผู้ถือหุ้นหรือผู้ร้องทุกข์ขณะคดีในชั้นศาล และศาลไม่ได้กำหนด
คำสั่งบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายไว้เป็นอย่างอื่นให้นำหลักเกณฑ์การ
เยียวยาความเสียหายตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.พ.ค. นี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ศาลได้กำหนดคำสั่งบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหาย
ให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้ร้องทุกข์ไว้แล้วให้นำหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ
ก.พ.ค. นี้ มาใช้บังคับสำหรับส่วนที่ยังขาดอยู่ได้

ข้อ ๒๙ ให้ส่วนราชการรายงานผลการดำเนินการเยียวยาความเสียหายให้แก่
ผู้ถือหุ้นหรือผู้ร้องทุกข์ตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของ
ก.พ.ค.

ในกรณีที่ส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือ
ผู้ร้องทุกข์ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้จัดให้มีการรายงานระหว่างกาลตาม
ความเหมาะสม

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๓๐ ผู้ถือหุ้นหรือผู้ร้องทุกข์ที่ได้รับการเยียวยาไปแล้วภายในปีงบประมาณ
ที่ระเบียบ ก.พ.ค. นี้มีผลใช้บังคับ และได้รับสิทธิประโยชน์ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.พ.ค.
นี้ อาจยื่นคำขอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อขอรับการเยียวยาเฉพาะในส่วนที่ยังขาดอยู่ได้ภายใน
หนึ่งปีนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ประกาศ ณ วันที่

ประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๕๘/๒๕๕๐ คดีหมายเลขดำที่ อ.๔๘๘/๒๕๔๗
 (อุทธรณ์ : คดีอุทธรณ์คำพิพากษา มาจาก ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๔๖๐๖/๒๕๔๔
 คดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๕๙ / ๒๕๔๗ รายละเอียดเพิ่มเติม)

ชื่อผู้ฟ้องคดี
 นายธีรชาติ จันทร์อินทร์

ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี
 กรมประมง ที่ ๓
 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒

เรื่องตามกรณีข้อพิพาท

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจาก การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณแล้วเห็นว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียนก่อนกำหนด การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการทางวินัยล่าช้า ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ขาดคุณสมบัติที่เข้าร่วมโครงการฯ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมอื่นๆ ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวน ๒๒๘,๑๓๐ บาท สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเสียหาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ขอระงับการเข้าร่วมโครงการและรับราชการต่อมา จนเกษียณอายุราชการในปีถัดมา โดยไม่ได้ลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็นข้าราชการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในฐานะข้าราชการที่พึงมีพึงได้ และย่อมส่งผลต่อบำเหน็จบำนาญเพิ่มขึ้นมากกว่าบำเหน็จบำนาญที่จะได้รับหากเข้าโครงการฯ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์มาโดยตลอดว่าต้องการลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการฯ ทั้งยังขอความเป็นธรรมไปยังสำนักงาบ ก.พ. เพื่อขอให้ทบทุนกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ อันเนื่องมาจากความล่าช้าในกระบวนการสอบสวนทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แต่สำนักงาบ ก.พ. ได้มีมติยืนยันตามความเห็นเดิม เห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดียังคงรับราชการต่อไปอีก ๓ ปี จนเกษียณอายุราชการก็เนื่องมาจากไม่ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ อันเกิดจากความล่าช้าในการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งบำเหน็จบำนาญเพิ่มขึ้นมากกว่าบำเหน็จบำนาญที่จะได้รับหากเข้าโครงการฯ ก็เป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติของข้าราชการทุกคน เมื่อได้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่จะได้จากประกอบกิจการอื่นๆ ภายหลังจากการอำลาชีวิตราชการที่กำหนดกับการรับราชการต่อมาน่าจะเคลื่อนกลืนหักกลบกันไป จึงไม่ถึงว่าผู้ฟ้องคดีได้

ประโยชน์ใด ๆ จากการรับราชการต่อมาที่อาจนำไปขัดแย้งหรือลดการค่าเสียหายอันเกิดจากการ
ไม่ได้รับเงินขวัญถุงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวน ๒๒๘,๑๓๐
บาท ทพิทภาษกลับ เป็นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็น
เงิน ๒๒๘,๑๓๐ บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ ตุลาการเจ้าของ
สำนวน และชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งประมงจังหวัดน่าน ได้ถูก
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งที่ ๔๕๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
ทางวินัย โดยกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้มีการนัดประชุมกันในวันที่
๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ แต่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีมติว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดวินัย
อย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหา หากแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมอันเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย
จึงเห็นควรว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี และยุติเรื่องพร้อมทั้งรายงานผลการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ทราบเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วย และมีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๒๐/๔๖
ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเสนอ
อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาตามมาตรา ๑๐๙ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการเปลี่ยน
เส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๓ (ปีงบประมาณ ๒๕๔๕) เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๒๐/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งไปยัง
สำนักงาน ก.พ. โดยให้ ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมโครงการฯ ไปก่อน หากผลการพิจารณาของ อ.ก.พ.
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประการใด จะแจ้งให้ทราบภายในเดือนกันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งต่อมา
อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีมติรับทราบรายงานดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔
ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๒๐/๘๕๔๔ ลงวันที่ ๒๙
สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งผลการพิจารณาให้สำนักงาน ก.พ. ทราบ แต่คณะกรรมการโครงการเปลี่ยน
เส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘.๓/๑๖๘๓ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน
๒๕๔๔ แจ้งมติว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติเข้าร่วมโครงการฯ เนื่องจาก ในช่วงเวลากำหนดการรับสมัคร
ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่ระหว่างการพิจารณารายงานการลงโทษ ทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ จึงไม่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ ผู้ฟ้องคดี จึงร้องขอความเป็นธรรมในกรณีดังกล่าวไปยัง
สำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แต่สำนักงาน ก.พ. มีมติยืนตามความเห็นเดิม ผู้ฟ้อง
คดีเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ เป็นผลจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
ดำเนินการทางวินัยล่าช้า เกินสมควรทรมานให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวน
๗ เท่า ของเงินเดือนเป็นเงิน ๒๒๘,๑๓๐ บาท จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายใน
ส่วนนี้

คดีมีประเด็นที่ข้อวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกิน
สมควรอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายคิดเป็นเงินจำนวน ๒๒๘,๑๓๐ บาท หรือไม่

คดีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการทางวินัย ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรหรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในเรื่องดังกล่าวตามคำสั่งที่ ๕๕๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งให้กรรมการสอบสวนทราบคำสั่งซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้มีการนัดประชุมกันในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ต่อมาคณะกรรมการสอบสวน จึงได้ดำเนินการสอบสวนโดยได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาพบเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ พร้อมทั้งได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำปฏิเสธว่าไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการได้สอบพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องและรวบรวม พยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว จึงได้รายงานผลการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ แต่ฝ่ายวินัย กองการเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนยังมิได้สอบปากคำผู้ร้องเรียน จึงให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบปากคำผู้ร้องเรียนเพิ่มเติม ทั้งนี้ตามหนังสือลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานว่าได้พยายามติดต่อผู้ร้องเรียนแล้ว แต่ไม่สามารถติดต่อได้ จึงเห็นควรตัดพยานปากนี้ออกไป เพื่อให้การสอบสวนต้องล่าช้าออกไป และรายงานผลการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยมีความเห็นว่าเนื่องจากไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงตามที่ถูกกล่าวหา หากแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมอันเป็นความผิด ทางวินัยเล็กน้อย จึงเห็นควรว่ากล่าวตักเตือนเพื่อมิให้เกิดกรณีดังกล่าวอีก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอมาและได้มีคำสั่ง ที่ กษ ๐๕๒๐/๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แจ้งการว่ากล่าวตักเตือนไปยังผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้ง มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๒๐/๕๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ รายงานผลการดำเนินการ ทางวินัยของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาว่าดำเนินการตามมาตรา ๑๐๔ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมระยะเวลาที่คณะกรรมการสอบสวนใช้เวลาทำการสอบสวนจนถึงรายงานผลการสอบสวนไปยัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ รวม ๑๓๔ วัน (วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒) ซึ่งไม่เกิน ๑๘๐ วัน นับแต่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๑๒ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และต่อมาคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมตามความเห็นของฝ่ายวินัย กองการเจ้าหน้าที่ แต่ไม่สามารถสอบปากคำ ผู้ร้องเรียนได้ คณะกรรมการสอบสวนจึงตัดพยานปากนี้ออกเพื่อให้การสอบสวนต้องล่าช้าออกไปอีกรวมระยะเวลาดำเนินการในชั้นนี้ (ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓) รวม ๘๖ วัน ซึ่งการดำเนินการเพิ่มเติมในส่วนนี้แม้จะเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยคณะกรรมการสอบสวนมิได้ขอขยายเวลาการสอบสวนตามข้อ ๑๒ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ก็ไม่ถือเป็นสาระสำคัญอันจะก่อให้เกิดเสียหายเป็นธรรม ดังนั้น ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการขอขยายเวลาให้เป็นการถูกต้องหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนด ในข้อ ๓๗ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ รวมระยะเวลาที่คณะกรรมการสอบสวนใช้เวลาดำเนินการสอบสวนทั้งสิ้นเป็น ๒ ช่วง รวมเวลา ๒๒๐ วัน (๑๓๔ วัน + ๘๖ วัน) ซึ่งยังไม่เกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดคือภายใน ๒๗๐ วัน ตามข้อ ๑๒

พรรคท้าย ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวน จึงมิได้ล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด

สำหรับการดำเนินการของฝ่ายวินัย กองการเจ้าหน้าที่นับตั้งแต่ได้รับรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๒ จนถึงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่ฝ่ายวินัยได้มีความเห็นให้คณะกรรมการสอบสวน ผู้ร้องเรียน รวมระยะเวลา ๒๓๐ วัน และหลังจากได้รับรายงานผลการสอบสวนเพิ่มเติม จากคณะกรรมการสอบสวนตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จนถึงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่ฝ่ายวินัยเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมเวลาอีก ๑๐๔ วัน รวมระยะเวลาดำเนินการของฝ่ายวินัยทั้งสิ้น ๓๓๔ วัน (๒๓๐ วัน + ๑๐๔ วัน) ซึ่งเป็นการใช้เวลาดำเนินการมากกว่าระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งใช้เวลา เพียง ๒๒๐ วัน การดำเนินการของฝ่ายวินัยซึ่งมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวน การสอบสวน กลับกรอก และเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และแม้การดำเนินการของฝ่ายวินัยจะมีได้มีกรอบของระยะเวลากำหนดไว้ แต่การดำเนินการของฝ่ายวินัยในฐานะเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยแก่ ผู้ฟ้องคดี จึงควรจะดำเนินการในเวลาอันสมควรรวมระยะเวลาทุกขั้นตอนการสอบสวนและการดำเนินการต้องไม่เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สำหรับการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนคือ ๒๓๐ วัน การดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีใช้เวลา เกินกว่า ๒๓๐ วัน จึงถือได้ว่าเป็นการล่าช้าเกินสมควร ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่วินัยมีไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่มีมากเกินไปจนกำลังคนเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้าหน่วยราชการสามารถบริหารจัดการภายในหน่วยงาน โดยให้เกลี้ยอัตรากำลังในส่วนอื่นที่มีปริมาณงานน้อยมาช่วยเสริมงานของฝ่ายวินัยได้ จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ กรณีจึงรับฟังได้ว่าการดำเนินการพิจารณาสำนวน การสอบสวนของฝ่ายวินัย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ล่าช้าเกินสมควร

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปคือ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ล่าช้า เกินสมควรหรือไม่ เห็นว่า ตามระยะเวลาอันสมควรต่อการทำคำสั่งทางปกครองต้องไม่เกินเก้าสิบวัน หากล่วงพ้นเก้าสิบวันถือว่าล่าช้าอันเป็นเหตุขาดความสุจริตได้ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่รับเรื่องราวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ จนถึงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีมติรับทราบรายงานผลการสอบสวน ทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลา รวม ๒๖๖ วัน โดยไม่ปรากฏเหตุอันสมควร จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า มีอัตรากำลังน้อย จึงเป็นเหตุให้งานล่าช้า เป็นข้ออ้างที่ไม่ประกอบด้วยเหตุผลที่ควรแก่การรับฟัง

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๓ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๕) เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่าง การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมโครงการฯ เพราะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในช่วงกำหนดเวลาการรับสมัคร ตั้งแต่วันที่ ๑ ถึง ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ เนื่องจากอยู่ระหว่างทางพิจารณารายงานการลงโทษทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการทางวินัยล่าช้า ผู้ฟ้องคดี ย่อมไม่ขาดคุณสมบัติให้เข้าร่วมโครงการฯ อีกทั้ง ไม่ปรากฏเหตุว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติ

ที่ไม่เหมาะสมอื่น ๆ ที่จะเข้าร่วมโครงการฯ ไม่ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมโครงการฯ และได้ส่งรายชื่อผู้ฟ้องคดีให้โครงการฯ พิจารณา เพื่อรักษาสีทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกด้วย แสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีสิทธิร่วมโครงการฯ ได้ หากได้รับการดำเนินการทางวินัยโดยไม่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวนเจ็ดเท่าของเงินเดือนเดือนสุดท้ายคิดเป็นเงิน ๒๒๘,๑๓๐ บาท

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้เสียหาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ขอรับการลาออกจากราชการและขอรับการเข้าร่วมโครงการฯ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๐๐๘/๗๐๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ และรับราชการต่อจนเกษียณอายุราชการในปีถัดมา โดยมีได้ลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็นข้าราชการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในฐานะข้าราชการที่พึงมีพึงได้ และย่อมส่งผลกระทบต่อบำเหน็จบำนาญเพิ่มขึ้นมากกว่าบำเหน็จบำนาญที่จะได้รับหากเข้าโครงการฯ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์มาโดยตลอดว่าต้องการลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการฯ ทั้งยังขอความเป็นธรรมไปยังสำนักงาน ก.พ. ตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ เพื่อขอให้ทบทวนกรณี ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ อันเนื่องมาจากความล่าช้าในกระบวนการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือตอบผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๘.๓/๒๐๘๕ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดยมีมติยืนยันตามความเห็นเดิม เห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดียังคงรับราชการต่อไปอีก ๑ ปี จนเกษียณอายุราชการก็เนื่องมาจากไม่ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ อันเกิดจากความล่าช้าในการดำเนินการทางวินัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งเงินบำเหน็จบำนาญเพิ่มขึ้นมากกว่าเวลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการฯ ก็เป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการปฏิบัติราชการตามปกติของข้าราชการทุกคน เมื่อได้คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ได้จากการประกอบกิจการอื่น ๆ ภายหลังจากอวลาชีวิตราชการก่อนกำหนดกับการรับราชการต่อมาน่าจะเกือบลบหักลบกันไป จึงไม่ถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้ประโยชน์ใด ๆ จากการรับราชการต่อมาที่อาจนำไปชดเชยหรือลดภาระค่าเสียหายอันเกิดจากการไม่ได้รับเงินขวัญถุงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับเงินขวัญถุงจำนวน ๒๒๘,๑๓๐ บาท

พิพากษากลับ เป็นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเสียหายจากการกระทำความผิดให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๒๘,๑๓๐ บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

องค์คณะ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท นายคำริ วันนงสิงหะ นายปรีชา ชวลิตอึ้งวง นายจรูญ อินทजार นายวรพจน์ วิศวรุตม์ชัย

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการผู้แถลงคดี

นายไชยเดช ตันติเวสส

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวสุนิตา คงมั่น เกิดเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2528 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2552 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2554 โดยได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปี 2556 จากมูลนิธิพันเอก จินดา ณ สงขลา (สำนักงาน ก.พ.)

เริ่มรับราชการเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2554 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ งานวินัย สำนักงานเลขาธิการกรม กรมเจ้าท่า



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY