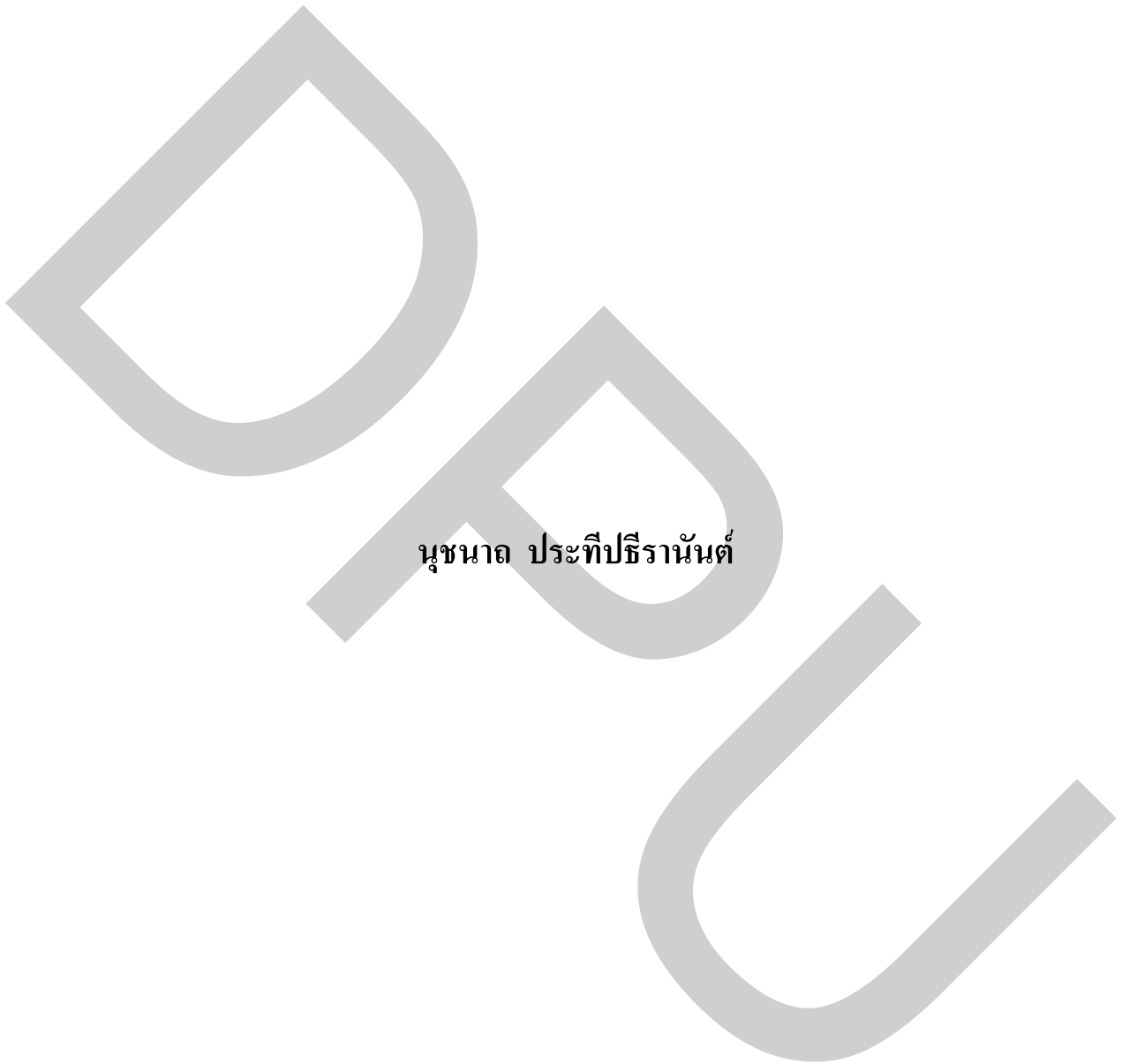


ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2554

**Problems in the Hearing Appeal Procedure of the Merit System
Protection Commission (MSPC)**



NUCHANAT PRATEEPTERANUN

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2011

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์จากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ จึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ซึ่งทั้งสามท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งให้ข้อคิดเห็น และให้คำปรึกษาแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เป็นแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่เป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้อำนวยความสะดวกในการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้า ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดแด่บิดา มารดา ครูอาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งหนังสือหรือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ แต่หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นุชนาท ประทีปธีรานันต์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	3
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. วิวัฒนาการและหลักการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์.....	5
2.1 วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและ การอุทธรณ์ในประเทศไทย.....	6
2.2 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์.....	22
2.3 ระบบตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง.....	23
2.3.1 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง.....	26
2.3.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง.....	33
2.4 หลักประกันของข้าราชการ.....	35
2.4.1 หลักประกันตามระบบคุณธรรม.....	35
2.4.2 หลักประกันในด้านกฎหมาย.....	36
2.5 หลักการดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์.....	39
2.5.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ.....	39
2.5.2 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม.....	45
2.5.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง.....	49
2.5.4 หลักความเป็นกลาง.....	52

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.6 องค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรม.....	59
2.6.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา.....	59
2.6.2 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของออสเตรเลีย.....	61
2.6.3 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย.....	64
3. การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์.....	69
3.1 ข้อความคิดว่าด้วยวินัย.....	69
3.1.1 ความหมาย.....	69
3.1.2 จุดมุ่งหมาย.....	71
3.1.3 ข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	72
3.2 การลงโทษทางวินัย.....	75
3.2.1 ความหมายการลงโทษ.....	75
3.2.2 จุดมุ่งหมายการลงโทษทางวินัย.....	75
3.2.3 โทษทางวินัย.....	77
3.3 ความแตกต่างระหว่างการลงโทษทางวินัยกับการให้ออกจากราชการ.....	77
3.4 ลักษณะสำคัญของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ.....	79
3.4.1 การกระทำผิดวินัยไม่มีอายุความ.....	79
3.4.2 การลงโทษทางวินัยต้องดำเนินการตามกระบวนการ ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด.....	80
3.5 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย.....	80
3.5.1 การสืบสวนทางวินัย.....	80
3.5.1.1 การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย.....	81
3.5.1.2 การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย.....	83
3.5.2 การสอบสวนทางวินัย.....	84
3.5.2.1 การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย.....	84
3.5.2.2 การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย.....	86
3.6 การรายงานการดำเนินการทางวินัย.....	102

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.6.1 การรายงานต่อคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง.....	102
3.6.2 การรายงานต่อ ก.พ.....	103
3.7 การอุทธรณ์คำสั่ง กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ และสิทธิของผู้อุทธรณ์.....	104
3.7.1 ความหมายและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์.....	105
3.7.2 องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์.....	106
3.7.3 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์.....	107
3.7.4 วิธีการอุทธรณ์.....	108
3.7.5 สิทธิของผู้อุทธรณ์.....	109
3.7.6 การพิจารณาและวิธีพิจารณาอุทธรณ์.....	113
4. ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์	
ระบบคุณธรรมและแนวทางแก้ไข.....	120
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์	
ระบบคุณธรรม.....	121
4.2 แนวทางแก้ไขปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์	
ระบบคุณธรรม.....	132
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	140
5.1 บทสรุป.....	140
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	143
บรรณานุกรม.....	146
ประวัติผู้เขียน.....	152

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม
ชื่อผู้เขียน	นุชนาถ ประทีปธีรานันต์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อหาแนวทางเสริมสร้างกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเอกสาร โดยการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลและงานวิจัยแล้วนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

จากการศึกษาพบว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไร้แรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้ว ให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป และหากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยจะต้องพิจารณาสั่งลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณีความผิด ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถานคือ โทษวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน และโทษวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก และไล่ออก โดยที่ผู้บังคับบัญชาระดับต้นไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยได้จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการสั่งลงโทษจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตลอดจนการสั่งลงโทษจะต้องอยู่ในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อการดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อคณะกรรมการสามัญ

ประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาโดยไม่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาทบทวน ตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร นอกจากนั้นกฎหมายได้ กำหนดหลักประกันความเป็นธรรมไว้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ โดยให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทาง วินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และอย่างร้ายแรงต่อ ก.พ.ค. ผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์เพื่อจะได้นำเรื่องของตนมาพิจารณาทบทวนและให้ความเป็นธรรมแก่ตน แต่ ก.พ.ค. มีข้อจำกัดบางประการในเรื่องอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ หากเห็นว่าการสั่ง ลงโทษยังไม่เหมาะสมจะสั่งเพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ในการพิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าสมควรเพิ่มโทษจึงจะมีคำวินิจฉัยเพิ่มโทษได้ แต่เนื่องจาก ก.พ.ค. มีระยะเวลาในการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ทั้งสององค์กรมี ความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้การพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน หรือรอผลการพิจารณารายงานการ ดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งหาก ก.พ.ค. เห็นควร เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ แต่การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยยังไม่แล้วเสร็จ จึงยังไม่มี ความเห็นของ ก.พ. ให้เพิ่มโทษประกอบการพิจารณา เป็นเหตุให้ ก.พ.ค. ไม่สามารถเพิ่มโทษผู้ อุทธรณ์จึงต้องมีมติยกอุทธรณ์ และถ้าต่อมาภายหลังมีการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย แล้วมีมติให้เพิ่มโทษ ในกรณีเช่นนี้ผู้ถูกลงโทษจะต้องไปอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง หนึ่งก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ซึ่งเป็นความผิดกรณีเดียวกัน แต่ต้องอุทธรณ์ต่อองค์กร เดียวกันถึงสองครั้ง เป็นเหตุให้ไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ ผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและอาจยกเลิกเพิกถอนหรือ เปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระได้จากเหตุผลความชอบด้วยกฎหมายหรือ ความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอเสนอแนะว่า ก.พ.ค. เป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็น องค์กรฝ่ายบริหารที่มีความอิสระ ควรมีอำนาจหน้าที่เป็นไปตามหลักทั่วไปในการพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจพิจารณาเพิ่มโทษได้โดยไม่ต้องมีความเห็นของ ก.พ. ประกอบการ พิจารณา และควรกำหนดกระบวนการรายงานว่าถ้ามีการอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.แล้ว องค์กรที่พิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ต้องพิจารณาแล้ว และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาผู้อุทธรณ์รายงานองค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยทราบต่อไป เพื่อให้กระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

Thesis Title	Problems in the hearing appeal procedure of the Merit System Protection Commission (MSPC)
Author	Nuchanat Pratepteranun
Thesis Advisor	Assist. Professor Dr. Pornchai Lvernshavee
Department	Law
Academic Year	2010

ABSTRACT

The thesis aims at studying the problems in the hearing appeal procedure of Merit System Protection Commission (MSPC) in order to explore the possible directions to strengthen the hearing appeal procedure to be more effective, promptly and fair.

The documentary research methodology has been used to collect the relevant details from various sources for instance text books, articles, judgments or judicial orders and also other researches in this field. Having accumulated all necessary information, the qualitative analysis has been applied to analyze the information.

The study finds out that the Civil Service Act B.E. 2551 states that only the supervising official who has the authority to make an instatement order is entitled for the disciplinary proceedings either it is a non-gross disciplinary breach or gross breaches of disciplines. The procedure commences when there is an allegation or a case of suspicion that a civil servant has committed the breach of discipline. By law, the supervising official who is under the duty has to quickly report this matter to the supervising official who has the authority to make an instatement order as soon as possible. Having been informed, the supervising official who has the authority to make an instatement order has to expeditiously carry out the investigation process so that the information can then be used for the future procedure. Moreover, if the supervising official who has the authority to make an instatement order finds the sufficient merit that the subordinate has committed the disciplinary breach; the supervising official has to order a punishment to the subordinate depending on a particular offence. There are 5 disciplinary punishments whereas 3 punishments for the non-gross disciplinary breach: written reprimand, Deduction of salary, Reduction of salary and 2 disciplinary punishments for the gross breaches of

discipline: Dismissal and Expulsion. The ordinary supervising official has no authority to undergo both the non-gross disciplinary and gross disciplinary procedures as well as they are not entitled to order the disciplinary punishments.

Furthermore, the disciplinary punishments order is the administrative order so that the authorized supervising official needs to obey the legal procedure. As a result, the punishment has to be commenced by the authorized officer only and within the scope of law. Once the disciplinary proceeding is confirmed, the supervising official has to report the ongoing procedure to Ministry civil service sub-commission where the alleged officer is currently posted. However, in some cases, the report may need to be sent to the Civil Service commission directly without the approval from their respective higher level supervising official according to the existing law is already harmonized between the fairness principles along with the rule of law. Consequently, the silver servant who has received either gross breach of disciplinary or non-gross breach of discipline punishments has the right to submit their appeal to the Merit System Protection Commission (MSPC) so that the reconsideration of the case can be put in place along with the fairness and check and balance principle to ensure that the alleged person is treated fairly.

The Merit System Protection Commission (MSPC) has a limitation on the appeal consideration since the commission can not impose the heavier punishment unless it is notified by the civil servant commission (CSC) under section 104 of the Civil Service Act B.E. 2551 if and only if the heavier punishment is appropriate. The Merit System Protection Commission (MSPC) then has a power to make a ruling for a heavier punishment.

Moreover, the Merit System Protection Commission (MSPC) has to complete the appeal consideration within 120 days. With no legislation allying the procedures conducted by these two commissions, the ruling of an appeal by the Merit System Protection Commission (MSPC) may not be in the same direction with the result from the disciplinary proceeding. In addition, the Act only gives the deadline of 120 days for the Merit System Protection Commission (MSPC) to consider the appeal without stating that the Merit System Protection Commission (MSPC) should or should not wait for the result from disciplinary proceeding conducted by the Civil Service Commission or Ministry Civil Service Sub-Commission. As a result, if the Merit System Protection Commission (MSPC) agrees to levies a heavier punishment but the notification from the Civil Service Commission or Ministry Civil Service Sub-Commission has

not yet completed, due to section 104, the Merit System Protection Commission (MSPC) cannot impose a heavier punishment and will have to dismiss the appeal. Subsequently, if the Civil Service Commission or Ministry Civil Service Sub-Commission later considers that the heavier punishment should be imposed, the punished person has to first appeal to the Merit System Protection Commission (MSPC) before their case is filed at the Administrative Court. Consequently, the punished person has to appeal the same offence to the same commission twice. This shows the inconsistency with the appeal consideration principle where the authorized person who carry out the appeal should be entitled to verify facts and regulations before making their lawful and appropriate consideration.

To sum up, based on the thesis, I suggest that the Merit System Protection Commission (MSPC) which is the independent organization with the role to consider the appeal should be entitled to consider the appeal in general. In other words, the Merit System Protection Commission (MSPC) should be able to consider and impose the heavier punishment without the notification from the Civil Service Commission. Moreover, the law should clarify the appeal procedure in the way that if the appeal has been submitted to the Merit System Protection Commission (MSPC), the Civil Service Commission or Ministry Civil Service Sub-Commission who have undergo the disciplinary procedure should terminate their ongoing case. Last but not least, once the Merit System Protection Commission (MSPC)'s consideration is finalized, the supervising officer of the appellant should report to the disciplinary commission so that further step can be put in place. Having applied all these, the disciplinary proceeding and the hearing appeal procedure will then be more effective, promptly and fair.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความผาสุก สร้างภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ การบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีกำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วย หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักเป็นกลางทางการเมือง และหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ หมายถึงการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล และถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใดก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ได้บังคับบัญชาก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน และสิ่งที่ผู้บังคับบัญชานำมาใช้ในการอ้างว่ามีอำนาจเหนือผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของผู้ได้บังคับบัญชา คือ การดำเนินการทางวินัย และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 2 กรณี ซึ่งเป็นกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษทางวินัยตามความร้ายแรงแห่งกรณีความผิด ซึ่งพระราชบัญญัติ

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. หน้า 27-28.

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถาน² ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเท่านั้นไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้ว ให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป³ รวมทั้งการสั่งลงโทษทางวินัยก็เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยที่ผู้บังคับบัญชาระดับต้นไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย และเมื่อดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาโดยไม่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาทบทวน ตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยว่า ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสภาพสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ ได้กำหนดหลักประกันความเป็นธรรมไว้โดยให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการบางกรณีแล้วเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้นำเรื่องของตนมาพิจารณาทบทวนใหม่ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ตน แต่ ก.พ.ค. มีข้อจำกัดบางประการในเรื่องอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ คือ การพิจารณาอุทธรณ์ หากเห็นว่าการสั่งลงโทษยังไม่เหมาะสมจะสั่งเพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับความแจ้งจาก ก.พ. ในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าสมควรเพิ่มโทษ จึงจะมีคำวินิจฉัยเพิ่มโทษได้⁴ แต่เนื่องจาก ก.พ.ค. มีระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้หรือผลการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งหาก ก.พ.ค. เห็นควรเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ แต่การพิจารณารายงาน

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 88.

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 90 และ มาตรา 91.

⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 86.

การดำเนินการทางวินัยยังไม่แล้วเสร็จ จึงยังไม่มีความเห็นของ ก.พ. ให้เพิ่มโทษประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นเหตุให้ ก.พ.ค. ไม่สามารถเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ จึงต้องมีมติยกอุทธรณ์ และถ้าต่อมามีการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วมีมติให้เพิ่มโทษ ในกรณีเช่นนี้ผู้ถูกลงโทษจะต้องไปอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษต่อ ก.พ.ค. อีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ซึ่งเป็นความผิดกรณีเดียวกันแต่ต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรเดียวกันถึงสองครั้ง เป็นเหตุให้ไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอุทธรณ์

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาขั้นตอนตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ
- 1.2.2 เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551
- 1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดหรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และการสั่งลงโทษเหมาะสมกับกรณีความผิดหรือไม่ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจอุทธรณ์ควรที่จะตรวจสอบคำสั่งลงโทษได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ควรมีอำนาจในการเพิ่มโทษได้ หากเห็นว่าการลงโทษดังกล่าวยังไม่เหมาะสม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้เกิดความชัดเจน เหมาะสม และมีความเป็นธรรม รวมทั้งเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเท่านั้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในแง่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง เช่น หลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ หลักความเป็นกลาง หลักการตรวจสอบ หรือควบคุมการกระทำทางปกครอง และเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งศึกษากฎหมายระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ (Analytical method)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบขั้นตอนตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีความเป็นธรรม

1.6.2 ทำให้ทราบกระบวนการและวิธีพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

1.6.3 เมื่อศึกษาแล้วจะทำให้ทราบแนวทาง ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย กระบวนการและวิธีพิจารณาอุทธรณ์ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีข้อบกพร่องและสมควรแก้ไขอย่างไร เพื่อให้เกิดความถูกต้อง เหมาะสมและมีความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัย

บทที่ 2

วิวัฒนาการและหลักการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่างๆ ของรัฐ ดังนั้น หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎร หรือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน จะต้องเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมาย ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดจะเข้าไปกล่าวร้ายหรือรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่ง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจตนกระทำการเช่นนั้น จึงเกิดหลักที่สำคัญของกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศที่มีหลักนิติรัฐ เพื่อที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ หากบุคคลใดเห็นว่าตนถู้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องมิสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับ หรือสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากพบว่ากระทำโดยขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอนการกระทำนั้น¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน และเมื่อมีกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยผู้ใต้บังคับบัญชา หากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจ หรือไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ ก็ยังมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ต่อไป ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง และประเทศไทยได้มีการ

¹ วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ ข (2540). “นิติรัฐ” หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. หน้า 1-7.

ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาหลายฉบับแล้ว ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ

2.1 วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ในประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 ซึ่งทุกฉบับได้บัญญัติในเรื่องการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการไว้ แต่มีเพียงบางฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม โดยมีวิวัฒนาการดังนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 4 สถาน คือ ตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ตัดเงินเดือน ลดตำแหน่งหรือลดชั้น และไล่ออก สำหรับตำแหน่งที่เทียบชั้นเจ้ากรมขึ้นไป ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน สำหรับตำแหน่งตํ่ากว่านั้นเป็นอำนาจของเจ้ากระทรวง² แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์หรือมีสิทธิใดๆ ในการร้องขอความเป็นธรรมได้

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 4 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง คือ ตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ตัดเงินเดือน และลดชั้นเงินเดือน เมื่อผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจสั่งลงโทษแล้ว จะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงระดับโทษ โดยสามารถสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จ สามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 3 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ซึ่งการรายงานดังกล่าวต้องรายงานไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาสั่งการอย่างใดแล้ว ให้รายงานไปยัง ก.พ.³ ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง ทบวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หัวหน้าส่วนราชการที่ตํ่ากว่าหัวหน้าแผนก ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีสถานเดียว คือ ไล่ออก ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องรายงาน ก.พ. เพื่อขออนุมัติ และเมื่อ ก.พ. อนุมัติแล้ว จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสั่งไล่ออกได้⁴

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471, มาตรา 36-39.

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, มาตรา 51.

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, มาตรา 50.

สำหรับเรื่องการอุทธรณ์ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยให้อุทธรณ์ไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปตามลำดับถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีนี้ให้ถือว่าเป็นที่สุด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ทำให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกกรณี กล่าวคือ กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษไว้แต่ไม่ออกจากราชการโดยได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้วไม่สามารถอุทธรณ์ได้

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ คำนิโทษ ตัดเงินเดือน เมื่อผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจสั่งลงโทษแล้ว จะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงระดับโทษ โดยสามารถสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันได้รับรายงาน ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จสามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ซึ่งการรายงานดังกล่าวต้องรายงานไปตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง และเมื่อเจ้ากระทรวงสั่งการอย่างใดแล้วให้รายงานไปยัง ก.พ.⁶ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนก ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องรายงาน ก.พ. เพื่อสอบสวนพิจารณา เมื่อ ก.พ. สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้แจ้งกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อสั่งการต่อไป

สำหรับเรื่องร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ถ้าปรากฏว่าการร้องทุกข์เป็นความเท็จ ให้ถือเป็นความผิดวินัย⁵ ส่วนกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ได้กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง โดยทำเป็นคำร้องมีสำเนาถูกต้องหนึ่งฉบับยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนภายใน 5 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และผู้ที่ได้รับคำร้องทุกข์ให้ส่งคำร้องทุกข์พร้อมด้วยคำชี้แจงของตนไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จ สามารถขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละ

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, มาตรา 56.

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 59-61.

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 56.

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 64.

ไม่เกิน 7 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ถ้าผลการพิจารณาคำร้องทุกชั้นขึ้นตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิม หรือลดโทษ จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าเพิ่มโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่งภายใน 7 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งและถือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในครั้งนี้เป็นที่สุด

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ต่าหนีโทษ ตัดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการชั้นพิเศษและชั้นเอกให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงาน ก.พ. ถ้าเป็นข้าราชการชั้นโทและชั้นตรีให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงานคณะกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) ถ้าเป็นข้าราชการชั้นจัตวาในส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดรายงานคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) เพื่อสอบสวนพิจารณา และเมื่อ ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด สอบสวนและพิจารณาแล้วเห็นสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ก็ให้แจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการต่อไป⁹ ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนเท่านั้น¹⁰ โดยมีได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษนี้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำสั่งลงโทษได้

สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดอันดับเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 3 คน ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันตั้งเรื่องกล่าวหา และขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วให้รายงานให้เจ้ากระทรวงทำความเห็นไปยัง ก.พ. และเมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ปลดออกหรือไล่ออก จึงให้เจ้ากระทรวงสั่งการต่อไป ส่วนกรณีโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการได้ตามอำนาจ แล้วส่งรายงานการลงโทษเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง และให้เจ้า

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482, มาตรา 58-59.

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482, มาตรา 61-63.

กระทรวงรายงานต่อไปยัง ก.พ. ซึ่งผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ที่ส่งลงโทษมีอำนาจเพิ่มโทษ ลดโทษหรือ ยกโทษได้¹¹

สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าการร้องทุกข์เป็นความเท็จ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยโดยกำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาผู้ได้รับคำร้องทุกข์ส่งคำร้องทุกข์ดังกล่าวพร้อมด้วยคำชี้แจงของตนถ้ามีไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ และให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวสามารถขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 7 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ถ้าหากขยายเวลาแล้วแต่ก็ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จจะขยายเวลาต่อไปอีกได้เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง¹²

ผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยให้ลงโทษยืนตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิม หรือเบากว่าจะอุทธรณ์ต่อไม่ได้ (การร้องทุกข์ครั้งที่สองนี้กฎหมายใช้คำว่า อุทธรณ์แทนคำว่าร้องทุกข์) แต่ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยสั่งให้เพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่งภายใน 7 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ครั้งหลังนี้ถือเป็นที่สุด¹³ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติให้ร้องทุกข์ด้วยตนเองเท่านั้น ห้ามร้องทุกข์แทนผู้อื่น ห้ามลงชื่อร่วมกัน หรือเข้าไปร้องทุกข์พร้อมกันหลายคน ห้ามประชุมกันเพื่อหารือเรื่องที่จะร้องทุกข์ และห้ามร้องทุกข์ก่อนเวลาล่วงไปแล้ว 24 ชั่วโมง นับแต่ที่มีเหตุจะต้องร้องทุกข์¹⁴

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้สิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงสามารถร้องขอความเป็นธรรมได้โดยการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา แต่กรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งต้องให้ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นควร ผู้บังคับบัญชาก็ดำเนินการส่งลงโทษได้นั้น กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรม จึงไม่สามารถอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 61-62, มาตรา 64-65 และมาตรา 69-70.

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 71-74.

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 75.

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 76.

6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีแนวปฏิบัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. กระทรวง มิใช่ ก.พ. ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีแนวปฏิบัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้ กรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยมีวิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ด้วย โดยกำหนดให้ผู้ถูกรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไล่ออก หรือปลดออก มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด¹⁵ ส่วนคำสั่งลงโทษให้ออก ในเรื่องมีมลทินหรือมัวหมองกรณีที่ถูกสอบสวน หย่อนความประพฤติหรือบกพร่องในหน้าที่ หรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดสำหรับความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดชั้นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาทซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์ไว้

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ทำให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทั้งกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีได้เพียงครั้งเดียว ดังนั้น กรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงซึ่งยังเป็นการถูกลงโทษอยู่ก็ตาม ก็ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นที่สุด ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงสามารถอุทธรณ์ได้อีกครั้งหนึ่ง ถ้าผลการพิจารณาอุทธรณ์ในครั้งแรกสั่งเพิ่มโทษ โดยมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน และได้กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้อง

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495, มาตรา 99.

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดแล้วจึงจะพิจารณาลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ได้ตามแต่กรณีโดยความเห็นชอบของ อ.ก.พ. กระทรวง สำหรับข้าราชการชั้นพิเศษลงมาในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยความเห็นชอบของ อ.ก.พ. ภาค¹⁶ ข้าราชการชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษไปแล้วจะต้องรายงานการลงโทษเสนอตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวงที่ผู้ถูกลงโทษสังกัด และรายงานไปยัง ก.พ. ด้วย ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้ารัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัด กระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณีเห็นว่าควรลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งเป็นความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ. ภาค ก็ให้นำสำนวนเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา แล้วให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวส่งลงโทษตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง เห็นสมควร ส่วนเรื่องมีมลทิน หรือมัวหมอง หย่อนความประพฤติหรือบกพร่องในหน้าที่ หรือต้องโทษจำคุกก็ได้กำหนดไว้ในเรื่องการให้ออกจากราชการ ซึ่งมีโทษทางวินัย

การร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าการอุทธรณ์เป็นความเท็จ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยในการยื่นอุทธรณ์แยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีถูกลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ ซึ่งมีอำนาจเหนือผู้ส่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และให้ผู้รับอุทธรณ์ส่งอุทธรณ์พร้อมด้วยคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน โดยต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย และหากยังพิจารณาไม่เสร็จจะขอขยายเวลาได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวง

ผลการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้ลงโทษยืนตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิมหรือเบากว่าผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าวินิจฉัยสั่งเพิ่ม โทษก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่ง โดยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนตามลำดับภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นนี้เป็นที่สุด

ข้าราชการจะอุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น ห้ามอุทธรณ์แทนคนอื่น ห้ามลงชื่อร่วมกัน และห้ามอุทธรณ์ก่อนเวลาล่วงไปแล้ว 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่มิเหตุจะต้องอุทธรณ์เกิดขึ้น

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, มาตรา 19.

(2) กรณีถูกลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีผู้ว่าราชการภาคสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งโดยให้ปลัดกระทรวงเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาและสั่งการตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ถ้า อ.ก.พ. กระทรวง มีมติขึ้นตามคำสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ หรือลดโทษ แต่ยังเป็นโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปมิได้ และกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ในครั้งแรก ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และให้ ก.พ.พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับที่สองที่ให้สิทธิข้าราชการสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ทั้งที่เป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง โดยกำหนดตัวบุคคลและองค์กรผู้พิจารณาไว้โดยละเอียดกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นวิวัฒนาการจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จากบุคคลคนเดียวมาเป็นรูปของคณะกรรมการ ทำให้ความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน ซึ่งโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับผู้ได้บังคับบัญชา ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ ให้สั่งลงโทษได้ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก สำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาผลการสอบสวนแล้วเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็มีอำนาจสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 กำหนดให้เสนอเรื่องสอบสวนกรณีนี้ให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณีพิจารณา และให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. ดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเรื่องการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการที่ไม่ใช่โทษทางวินัยไว้ด้วย เช่น การสั่งให้ออกจากราชการเพราะประพฤติดนไม่เหมาะสม หย่อนความสามารถ การให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกลงโทษ การสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติ หรือการสั่งให้ออกจากราชการเพราะไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการ เป็นต้น ซึ่งจะ

ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วยเช่นกันในบางกรณี และเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปแล้ว ให้รายงานการลงโทษ การสั่งให้ออกจากราชการ หรือการดำเนินการทางวินัยนั้นต่อผู้บังคับบัญชา ระดับเหนือขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป มีอำนาจเปลี่ยนแปลงระดับโทษโดยมีอำนาจสั่งลงโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ผู้ถูกลงโทษทางวินัย และผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าวที่ไม่ใช่โทษทางวินัย มีสิทธิอุทธรณ์ได้หากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น สิทธิในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้มี 3 กรณี ดังนี้

(1) อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง¹⁷ ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ถ้าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวง ถ้าปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือถ้ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษ และให้ผู้บังคับบัญชานั้นส่งหนังสืออุทธรณ์ พร้อมด้วยสำนวนการพิจารณาโทษและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังผู้บังคับบัญชาผู้พิจารณาอุทธรณ์ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์และสำนวนการพิจารณาโทษ หากผู้พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งลงโทษสมควรแก่ความผิดแล้วก็ให้สั่งยกอุทธรณ์ หรือถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามควรแก่กรณี ถ้าผู้พิจารณาอุทธรณ์สั่งยกอุทธรณ์หรือสั่งลดโทษ ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง

(2) อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ¹⁸ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยจะยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อ ก.พ. โดยตรงหรือจะยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเดิมก็ได้ ในกรณีที่ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเดิมให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง นอกจากนั้น ผู้อุทธรณ์จะยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจาเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. ก็ได้ก่อนที่ ก.พ. จะวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จ

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, มาตรา 104 และ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518).

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, มาตรา 105 และ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518).

ก.พ. เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษหรือการสั่งให้ออกจากราชการ สมควรแก่กรณีให้สั่งยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่งดังกล่าวยังไม่ถูกต้องเหมาะสมให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ และให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้เป็นไปตามมติ ก.พ. โดยผู้อุทธรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ ก.พ. พิจารณาแล้วรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังยืนตามมติเดิมให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี และให้ถือเป็นที่สุด

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ผ่านมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการอุทธรณ์เมื่อ พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้อุทธรณ์ในการที่จะขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ แต่บันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือพยานเอกสารอื่น ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในทางการรักษาวินัยของข้าราชการ เหตุผลและความจำเป็นตามควรแก่กรณี และยังได้บัญญัติถึงการใช้สิทธิอุทธรณ์ ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ โดยจะอุทธรณ์แทนคนอื่นหรือมอบหมายให้คนอื่นอุทธรณ์แทนตนไม่ได้

9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควร ในกรณีมีการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง สำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ ปลดออก และไล่ออก โดยโทษปลดออกนี้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับการลาออกจากราชการ ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตั้งบรรจุแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานการดำเนินการทางวินัย หรือการสอบสวน หรือการสั่งให้ออกจากราชการต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงอธิบดี โดยผู้บังคับบัญชาระดับเหนือมีอำนาจเปลี่ยนแปลงการสั่งลงโทษได้ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งยุติเรื่อง งดโทษ สั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ ตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ต้องมิใช่เป็นการดำเนินการตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด และการสั่งลงโทษหรือเพิ่มโทษเป็นสถานโทษที่หนักขึ้นต้องไม่เกินอำนาจของตน ถ้าเกินอำนาจของตนก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ขึ้นตามลำดับ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการ

ตามควรแก่กรณี แต่ถ้าในกรณีที่อยู่คดีที่ได้รับรายงานแล้วมีความเห็นแย้งกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือความเห็นหรือมติ อ.ก.พ.จังหวัด ก็ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ก.พ.

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม และให้ อ.ก.พ. กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. กรม มีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อมีมติเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการตามมติดังกล่าว

การยื่นหนังสืออุทธรณ์จะต้องยื่นพร้อมสำเนาถูกต้องหนึ่งฉบับ ถ้ายื่นด้วยตนเองผู้ถูกลงโทษอาจจะยื่นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ส่งลงโทษ และให้ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นส่งหนังสืออุทธรณ์ พร้อมด้วยสำนวนการพิจารณาโทษและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังประธาน อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์ หรือผู้ถูกลงโทษจะยื่นหนังสืออุทธรณ์โดยตรงต่อประธาน อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยตรงก็ได้ นอกจากนี้ ยังสามารถยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ โดยถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากเป็นหลักฐานฝากส่ง หรือวันที่ทำการไปรษณีย์

ต้นทางประทับตรารับที่ของหนังสือเป็นวันส่งหนังสืออุทธรณ์ สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้
อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้

สิทธิของผู้อุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16
(พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการ
อุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิดำเนินการได้ ดังนี้

(1) สิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือแถลงการณ์ด้วยวาจา¹⁹ ในการ
อุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.
กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือจะ
ทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจานั้นต่อ อ.ก.พ. หรือ
ก.พ. โดยตรง ภายในสามสิบวันนับแต่วันยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์

คำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือแถลงการณ์ด้วยวาจา หมายถึง ข้อความ
หรือคำกล่าวที่แสดงชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นส่วนตัวในการกระทำผิด ความไม่เข้าใจ
ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือการที่ได้พยายามแก้ไขหรือชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้ทางราชการแล้ว
รวมทั้งชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพเหตุการณ์ในขณะกระทำผิดเพื่ออ้างอิงพยานหลักฐานต่างๆ อัน
เป็นคุณแก่ตนเองเพื่อขอความเห็นใจจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(2) สิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน²⁰ ในการอุทธรณ์ ผู้จะอุทธรณ์
มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน หรือของผู้สอบสวนก็ได้
ส่วนการขอตรวจ หรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้อยู่ใน
ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในการ
รักษาวินัยของข้าราชการ ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นเป็นเรื่องๆ ไป

สิทธิประโยชน์ในข้อนี้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ ในการอุทธรณ์
แสดงเหตุผลหักล้างที่ถูกสั่งลงโทษ และอ้างหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างพยานหลักฐานฝ่าย
ผู้สั่งลงโทษได้โดยเหมาะสม รวมทั้งอุทธรณ์ได้ตรงประเด็นกับกรณีที่ถูกสั่งลงโทษ ซึ่งจะเป็น
ประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์และผู้พิจารณาอุทธรณ์

¹⁹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 3 วรรคสาม.

²⁰ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 4.

(3) สิทธิในการคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์²¹ ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการ รองประธานอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- ข. มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- ค. มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์
- ง. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดา หรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ

เมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิคัดค้านดังกล่าว ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 15 ที่กำหนดไว้ว่า ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการที่ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน และถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

(4) สิทธิในการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้อีก²² ในกรณีผู้อุทธรณ์ถูกส่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งได้อุทธรณ์คำสั่งแล้ว และผลการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏว่าได้ถูกสั่งเพิ่มโทษ ผู้นั้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษต่อ ก.พ. ได้อีก หรือกรณีผลการพิจารณาอุทธรณ์ ปรากฏถูกสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิร้องทุกข์ได้อีกเช่นกัน

(5) สิทธิในการถอนอุทธรณ์²³ ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะขอถอนอุทธรณ์ก่อนที่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นหรือส่งตรงต่อ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. เมื่อได้ถอนอุทธรณ์แล้วการพิจารณาให้เป็นอันระงับ

การพิจารณาอุทธรณ์²⁴ ในการอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วมีความเห็นดังนี้

²¹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 5.

²² กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 16.

²³ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 9.

²⁴ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 13 และข้อ 17.

- (1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์
- (2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ควรได้รับโทษหนักขึ้น ให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น
- (3) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีมติให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง
- (4) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ ให้มีมติให้สั่งงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้
- (5) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องและเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติยกโทษ
- (6) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม
- (7) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือสั่งให้ออกจากราชการ
- (8) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่มิผู้ถูกลงโทษทางวินัยในความผิดที่ได้กระทำร่วมกัน และเป็นความผิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว และผลการพิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพฤติการณ์ของผู้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเหตุในลักษณะคดีอันเป็นเหตุเดียวกับกรณีของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาลงโทษ ให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย

10) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2551 ยกเว้นในส่วนบทบัญญัติในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ 5 ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ จะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้มีการจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนเข้าประเภทตำแหน่ง สายงาน ระดับตำแหน่ง ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ซึ่งในส่วนนี้บท

บัญญัติเรื่องวินัย การอุทธรณ์ และร้องทุกข์ รวมอยู่ด้วย โดยในบทบัญญัติดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2551

บทบัญญัติในหมวด 9 ว่าด้วยการอุทธรณ์นี้ เป็นบทบัญญัติที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงองค์กรพิจารณาจากเดิมที่กำหนดให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยเฉพาะในกรณีที่ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อพิจารณามีมติแล้วจะต้องรายงานมติและความเห็นไปเพื่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ กรณีนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. ยืนยันตามมติเดิม บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เปลี่ยนมาเป็นกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นผู้พิจารณาเพียงองค์กรเดียว เมื่อพิจารณามีมติเป็นประการใด ถือเป็นที่สุด มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน สำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก และไล่ออก โดยโทษปลดออกนี้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับการลาออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และอย่างร้ายแรง

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และอย่างร้ายแรง หรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการบางกรณีตามมาตรา 110(1) (3) (5) (6) (7) และ (8)²⁵

เหตุที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการและมีสิทธิอุทธรณ์ ดังนี้

- 1) เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ (มาตรา 110 (11))
- 2) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ (มาตรา 110 (3))

(1) ไม่มีสัญชาติไทย

(2) ไม่เต็มใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

ประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(4) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

(5) เป็นบุคคลล้มละลาย

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 114.

(6) เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำความผิดหรือความผิดลหุโทษ

3) เป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (มาตรา 110 (5))

4) เป็นผู้หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (6))

5) เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (7))

6) เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 110 (8))

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ ด้วยเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้²⁶

- 1) เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้
- 2) อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด
- 3) มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นสมควร

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. และต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือกรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตายทายาทอุทธรณ์แทนได้โดยยื่นอุทธรณ์ภายใน 90 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือ 1 ปี นับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ²⁷

ผู้อุทธรณ์อาจถอนอุทธรณ์ได้ ก่อนองค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์²⁸

การออกจากราชการของผู้อุทธรณ์ ไม่เป็นเหตุให้ยุติการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ถึงแก่ความตายก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้รอการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นออกไปจนกว่าทายาทผู้จัดการมรดก หรือผู้รับสิทธิของผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อุทธรณ์นั้น²⁹

²⁶ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 24.

²⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 29.

²⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 33.

²⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 35.

การยื่นคำคัดค้าน และการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์อาจคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ถ้ากรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้นั้นมีกรณีดังต่อไปนี้³⁰

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์
- 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ
- 5) เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 6) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางการสมรสกับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์ต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. ภายใน 7 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกคัดค้านต้องงดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ จนกว่าประธาน ก.พ.ค. จะได้มีการชี้ขาดในเรื่องการคัดค้านนั้นแล้ว

หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่ามิได้เป็นไปตามคำคัดค้านและมีเหตุผลสมควรที่จะให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้ประธาน ก.พ.ค. นำเรื่องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณามิมติให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับแล้วให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า คำคัดค้านฟังขึ้น หรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า หากให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้การพิจารณาไม่ได้ความจริงและความยุติธรรม ให้มีคำสั่งให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องนั้น แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

³⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 39.

กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ใดเห็นว่าตนมีกรณีอันอาจถูกคัดค้าน ให้แจ้งประธาน ก.พ.ค. และถอนตัวจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า ควรให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ขอถอนตัวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปให้นำเรื่องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาว่ามีมติให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับแล้วให้เป็นที่สุด

การที่กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกสั่งให้งดการปฏิบัติหน้าที่หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ขอถอนตัวเพราะกรณีอันอาจถูกคัดค้าน ย่อมไม่กระทบถึงการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว แม้ว่าจะได้ดำเนินการหลังจากที่ได้มีการยื่นคัดค้านนั้น³¹

2.2 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผน และความประพฤติที่ทางราชการได้กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติ ซึ่งเรียกว่า วินัยข้าราชการ โดยข้อห้ามหรือข้อควรปฏิบัติได้บัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เนื่องจากการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ซึ่งเป็นมาตรการในการบังคับ แต่มิได้มีจุดมุ่งหมายในทางที่จะตอบโต้ หรือแก้แค้น แต่มุ่งหมายเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือระเบียบ และเพื่อแก้ไขการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบที่มีอยู่เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ และสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการได้ปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดกระทำผิดวินัย หรือกรณีผู้บังคับบัญชาตรวจพบว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิด รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยได้ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการสั่งลงโทษก็ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตลอดจนการสั่งลงโทษจะต้องอยู่ภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออีกนัยหนึ่งการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายจะส่งผลให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยจะต้องมี

³¹ แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 42.

กฎหมายบัญญัติว่ากระทำอย่างไรเป็นความผิดวินัย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะต้องมียกกำหนดของวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ และอีกส่วนหนึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ

ข้าราชการผู้ใดที่ถูกลงโทษทางวินัยแล้วเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ยกเรื่องที่ตนถูกลงโทษทางวินัยขึ้นทบทวนใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ตน และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม ซึ่งขอบเขตของการทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีขอบเขตในการทบทวนคำสั่งทางปกครองได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนผู้พิจารณาอุทธรณ์สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นไปในทางไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

การอุทธรณ์ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา³²

2.3 ระบบตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง

การตรวจสอบหรือควบคุมฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้อง หรือโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิมีหลักประกันในการที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มาตรการในการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง อาจจำแนกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ ได้แก่³³

ระบบการตรวจสอบหรือควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ระบบการตรวจสอบหรือควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

³² สุรชาติพิศ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน. หน้า 21-22.

³³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. หน้า 76-79.

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงดุลพินิจฝ่ายปกครองก่อนที่จะไปทความเข้าใจกับระบบการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เนื่องจากคำว่า “ดุลพินิจ”³⁴ คือ การมีสิทธิที่จะเลือกได้จนบางครั้งเข้าใจว่าจะเลือกอย่างไรก็ได้ ซึ่งในทางกฎหมายแม้จะยอมให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจเลือกที่จะตัดสินใจได้ แต่การตัดสินใจก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ

1) ลักษณะของอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง

กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติงาน 2 ลักษณะ คือ อำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจ

(1) อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ เช่น การขอใบอนุญาต หากผู้ยื่นคำขอมิคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกใบอนุญาตให้

(2) อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจเลือกผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมได้ ซึ่งเรียกว่า ดุลพินิจ ที่จะเลือกมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในกรณีนั้นๆ

2) ความหมายของดุลพินิจของฝ่ายปกครอง³⁵

ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติเปิดทางให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย

แต่ในกรณีที่ผู้ตรากฎหมายไม่อาจบัญญัติกฎหมายให้มีผลที่แน่นอนได้ เพราะข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมีรายละเอียดปลีกย่อย การบัญญัติกฎหมายไว้ตายตัวก็อาจนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคได้ เพราะข้อเท็จจริงที่ต่างกันหากปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์เดียวกัน ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่เสมอภาค ดังนั้น ผู้ตรากฎหมายจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายมอบอำนาจดุลพินิจให้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจประกอบการออกคำสั่งทางปกครองให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น กรณีการกำหนดโทษทางวินัยที่จะลงแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 ได้กำหนดโทษทางวินัยว่ามี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

³⁴ มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 404.

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 407.

โดยมาตรา 96 และมาตรา 97 ได้วางหลักเกณฑ์ประกอบการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย ซึ่งแยกการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับอย่างร้ายแรง ดังนี้

(1) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

มาตรา 96 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรา 57 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

(2) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 97 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ไม่ใช่อำนาจตาม มาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 57 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ”

การที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปรับใช้อำนาจของตนให้สอดคล้องและยืดหยุ่นเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะ

เรื่อง อำนาจดุลพินิจจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจไปในทางที่ไม่ชอบ จึงต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจ

การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จำแนกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นระบบการควบคุมแบบแก้ไข ระบบการควบคุมแบบแก้ไวนั้น หมายความว่า มีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไปกระทบต่อสิทธิบุคคล การแก้ไขหรือการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองจึงแยกออกเป็น 3 ระบบ คือ³⁶

- 1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ
- 2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง
- 3) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ

อาจแยกผู้มีอำนาจเหนือออกเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้กำกับดูแล

การควบคุมแบบบังคับบัญชา เป็นการควบคุมที่เกิดมาจากหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งการแบ่งองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการรวมอำนาจ หมายถึง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้นๆ ย่อมอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ลักษณะของการบังคับบัญชา และในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าขององค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวย่อมมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับ บัญชาะนั้นเป็นเรื่องอำนาจทั่วไป จะมีกฎหมายหรือไม่ ไม่ใช่สาระสำคัญ ยกเว้นกรณีการลงโทษการกระทำที่ไปกระทบสิทธิในสถานภาพพื้นฐาน และมีขอบเขตการควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมความเหมาะสม ถ้าหากเห็นว่าการกระทำโดยผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชามีอำนาจยกเลิก เพิกถอน

³⁶ บรรเจิด สังคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 81-82.

หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยพลการ หรือมีผู้ร้องเรียนขึ้นมาก็ได้

ส่วนอำนาจกำกับดูแล เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดมาจากหลักกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย ซึ่งอาจแยกออกเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย และองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรวิชาชีพ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย ย่อมมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแลอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลมีฐานมาจากกฎหมายบัญญัติเสมอ ต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย จึงมีขอบเขตการควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย โดยพิจารณาได้เพียงว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ไม่มีอำนาจที่จะไปสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ ถ้าเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้เพิกถอนการกระทำนั้น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างเทศบัญญัติที่สภาต่างๆ จัดทำขึ้นหรือกรณีกรุงเทพมหานครประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องกำจัดขยะมูลฝอยขนาด 1,000 ตันต่อวัน มีบริษัท ก. เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขทุกประการ คณะกรรมการเปิดซองให้ความเห็นชอบเสนอให้บริษัท ก. เป็นบริษัทที่ได้รับการพิจารณา โดยประกาศกรุงเทพมหานคร ข้อ 18 มีข้อสงวนสิทธิไว้ให้กรุงเทพมหานครใช้ดุลพินิจเลือกรับราคาของผู้ใดผู้หนึ่งหรือไม่ก็ได้ หรือจะยกเลิกการประกวดราคาเสียก็ได้ ซึ่งท้ายที่สุดกรุงเทพมหานครเลือกที่จะยกเลิกการประกวดราคา แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วย โดยได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะสั่งการให้กรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้หรือไม่ ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก้าวล่วงเข้าไปสั่งการกรุงเทพมหานครไม่ได้ ถ้ากรุงเทพมหานครไม่ได้กระทำการอันเป็นขัดต่อกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี³⁷ เป็นต้น

2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์นั้นเป็นระบบการควบคุมภายในที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อให้ฝ่ายปกครองควบคุมตนเองอีกครั้งหนึ่งก่อนที่เรื่องเหล่านั้นจะออกไปสู่องค์กรภายนอก เพื่อความรอบคอบโดยบุคคลหรือองค์กรที่มีสถานะสูงกว่าเข้ามาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และเพื่อลดภาระคดีของศาล

³⁷ แหล่งเดิม, หน้า 97. อ้างถึงในบันทึกคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับการสั่งยกเลิกการประกวดราคา ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2529 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

การพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ในระบบกฎหมายไทย อาจแยกเป็น

(1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

(2) การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ หมายถึง ระบบการอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ซึ่งการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเป็นการอุทธรณ์ที่ไม่นำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว³⁸ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. มีดังนี้

ก. ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก ตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข. ผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุดังต่อไปนี้

- เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ (มาตรา 110

(1))

- เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ (มาตรา

110 (3))

1. ไม่มีสัญชาติไทย

2. ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

³⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 3 บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใด กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

3. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4. เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
5. เป็นบุคคลล้มละลาย
6. เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
 - เป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (มาตรา 110 (5))
 - เป็นผู้ที่ย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (6))
 - เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (7))
 - เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 110 (8))

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52 “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันที่ได้รับอุทธรณ์”

การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ จึงเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่คู่กรณีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้นๆ ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล หากไม่อุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก็อาจจะหมดสิทธิที่จะดำเนินคดีในศาลต่อไป การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะโดยหลักทั่วไปแล้ว กรณีใดที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ กรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ กรณีนี้ย่อมนำหลักทั่วไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครองใช้บังคับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง” กล่าวคือ เว้นแต่กฎหมายเฉพาะนั้นๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่น มาตรา 52 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า “ในระหว่างอุทธรณ์ห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นกระทำการใดแก่อาคารอันเป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ เว้นแต่อาคารนั้นจะเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินหรือมีลักษณะซึ่งไม่อาจรอได้”³⁹

ตัวอย่าง

นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้หรือไม่ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 280/2541)⁴⁰ จังหวัดเพชรบูรณ์ ได้หารือกรณีอำเภอหล่มสักมีคำสั่งพักหน้าที่นาย อ. กำนันตำบลบ้าน โสก และผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1 ตำบลบ้าน โสก อำเภอหล่มสัก ตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม 2540 เนื่องจากนาย อ. ถูกฟ้องคดีอาญา ซึ่งหากอยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายต่อราชการ และต่อมา นาย อ. อุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สรุปความได้ว่า การที่ตนถูกฟ้องเนื่องมาจากถูกกลั่นแกล้ง โดยที่จริงแล้วตนไม่ได้กระทำความผิดตามฟ้อง และสัญญาว่าหากได้กลับเข้ารับหน้าที่จะทำหน้าที่ด้วยความระมัดระวังยิ่งขึ้น ซึ่งนายอำเภอหล่มสักได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของนาย อ. ประกอบข้อมูลด้านต่างๆ แล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด และเห็นว่าหากให้นาย อ. กลับเข้ารับหน้าที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด อำเภอหล่มสักจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 9 กันยายน 2540 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งอำเภอหล่มสัก ของนาย อ. โดยขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการให้นาย อ. กลับเข้ารับหน้าที่ รวมทั้งได้รับเงินค่าตอบแทนในระหว่างพัก แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากรณียังมีปัญหา จึงได้หารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า ตามมาตรา 61 ทวิ วรรคสาม (2) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ได้บัญญัติให้อำนาจนายอำเภอที่จะสั่งพักหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ในกรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นคดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ถ้า นายอำเภอเห็นว่า หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ และเมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งพักหน้าที่แล้ว นายอำเภอมีหน้าที่รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ

³⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 102 -103.

⁴⁰ แหล่งเดิม. หน้า 104-106 อ้างถึงในความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พ.ศ. 2543-พ.ศ. 2545) สำนักงานกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2547) หน้า 129.

ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับคำสั่งของนายอำเภอก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องพิจารณาว่าคำสั่งของนายอำเภอในกรณีดังกล่าวยังมีเงื่อนไข กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นได้ ฉะนั้น กรณีนาย อ. อุทธรณ์ต่อนายอำเภอเพื่อให้ยกเลิกคำสั่งพักหน้าที่เพื่อมีผลให้ตน ได้กลับเข้ารับราชการ โดยอุทธรณ์ต่อนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งพักหน้าที่ได้หรือไม่นั้น ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า เมื่อคำสั่งพักหน้าที่ของนายอำเภอยังมีลักษณะเป็นคำสั่งที่มีเงื่อนไข และโดยมาตรา 61 วรรคสาม (2) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 บัญญัติว่า “...การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดจนการวินิจฉัยว่าควรจะจ่ายเงินเดือนระหว่างพักได้หรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่งอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน” ฉะนั้น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่ของนาย อ. ซึ่งจะมีผลให้นาย อ. กลับเข้ารับหน้าที่ได้หรือไม่นั้น จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ โดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(2) การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง

การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกฎหมายกลาง เป็นกรณีที่น่ามาใช้ในกรณีที่กฎหมายปกครองเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นหลักการบังคับให้อุทธรณ์ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง คือ การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา 44 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี กับคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในฐานะที่สูงกว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ได้มีโอกาสพิจารณา ทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ออก โดยเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตนอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น รัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่สูงสุดในกระทรวงนั้นๆ แล้ว การอุทธรณ์คำสั่งโดยรัฐมนตรีไม่อาจบรรลุความ

มุ่งหมายของการอุทธรณ์ได้ด้วยเหตุนี้จึงได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีไม่ต้องอุทธรณ์แต่อย่างใด ส่วนคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถ้าจะอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ปัจจุบันมาตรา 48 ถูกยกเลิกตามมาตรา 87 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งมาตรา 87 กำหนดว่า เมื่อใดมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา 48 ให้เป็นอันยกเลิก เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการทั้งหลาย ถ้ากฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติให้อุทธรณ์สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ทันที

ขอบอำนาจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาบททวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้” กล่าวคือ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และอาจยกเลิกเพิกถอนได้จากเหตุผลความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

3) ควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นลักษณะองค์กรกลุ่มที่ เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงเข้ามาตรวจสอบโดยอาศัยลักษณะความเชี่ยวชาญก่อนที่จะออกไปสู่องค์กรภายนอก โดยมีขอบเขตการควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และหากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เห็นว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถไปฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แต่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะมีการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการ

ตั้งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยจะกล่าวในรายละเอียดดังนี้

2.3.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายให้เอกชนคนใดคนหนึ่ง ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำทางปกครอง มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน และ/หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนแล้วแต่กรณี

ความสำคัญของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากการควบคุมโดยองค์กรตุลาการให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ดังนั้น จึงถือกันว่าประเทศใดที่ไม่มีระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาล แม้ว่าประเทศนั้นจะมีการควบคุมฝ่ายปกครองระบบอื่นๆ อยู่แล้วก็ตาม ไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นดังกล่าวมีดังต่อไปนี้⁴¹

1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพล ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งขององค์กรทางการเมืองอันได้แก่รัฐสภาและรัฐบาล และของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของศาลนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่ากรณีพิพาทระหว่างตนกับฝ่ายปกครอง จะได้รับการพิจารณาโดย “คนกลาง” ที่ปราศจากอคติลำเอียงจริงๆ การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองระบบอื่นๆ ไม่อาจให้หลักประกันเช่นนี้ได้ดีเท่ากับการควบคุมโดยศาล

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรียุ่ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น จึงไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ ความน่าเคลือบแคลงสงสัยนี้ ปรากฏชัดเจนมากในกรณีของการควบคุมบังคับบัญชาโดยปกติแล้วองค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ มักจะใช้อำนาจหน้าที่กฎหมายให้แก่ตนออกคำวินิจฉัยสั่งการไปตาม “แนวปฏิบัติการ (Guide-line) ที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของตนกำหนดให้ไว้ในหนังสือ

⁴¹ Gilles PEPIN. (1969). *Les tribunaux administratifs et la constitution*. pp. 20-23

เวียน (Circulaire) เสมอ แม้แนวปฏิบัติไม่ใช่กฎหมายอันองค์กรฝ่ายปกครองจะใช้บังคับแก่เอกชนได้ ซึ่งแนวปฏิบัติมีฐานะเพียง “ข้อแนะนำ” (Recommendation) จากผู้บังคับบัญชาเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจที่กฎหมายให้แก่ตน ออกคำวินิจฉัยสั่งการผิดแผกแตกต่างไปจากแนวปฏิบัติก็ได้ แต่เนื่องจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจให้ผู้อื่นให้โทษแก่ผู้ได้บังคับบัญชาของตนได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรฝ่ายปกครองจึงมักจะถือและปฏิบัติตาม “แนวปฏิบัติ” อย่างเคร่งครัด แม้ว่าแนวปฏิบัตินั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม องค์กรฝ่ายปกครองส่วนใหญ่แล้วจะให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติยิ่งกว่ากฎหมายเสียอีก ด้วยเหตุนี้เมื่อได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนว่าคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรฝ่ายปกครองชั้นต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายปกครองชั้นต้นจึงมักจะวินิจฉัยยืนยันคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ได้บังคับบัญชาของตน เพราะคำวินิจฉัยสั่งการนั้นเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ตนได้กำหนดขึ้น การควบคุมบังคับบัญชาจึงถูกมองว่าเป็นกรณีที่ให้บุคคลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้เสียขัดกับหลัก *Nemo in propria causa judex*

การควบคุมโดยรัฐสภา ซึ่งแม้จะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง และเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองผู้ถูกควบคุม ก็ไม่อาจให้หลักประกันที่มั่นคงแก่เอกชนได้เช่นกัน ทั้งนี้ เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในปัจจุบัน พรรคการเมืองมีบทบาทสูงมาก และในระบอบรัฐสภานั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภากับคณะรัฐมนตรีล้วนแต่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่างๆ แท้จริงแล้วก็คือผู้นำของพรรคการเมืองนั้นนั่นเอง ดังนั้น จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาจะกระตือรือร้นวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของตน ในรูปแบบของการตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านนั้นก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะเป็นฝ่ายข้างน้อย

2) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้นราษฎรจึงได้รับหลักประกันทุกข์หรือความเดือดร้อนของตนหากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปัดเป่าในเวลาอันสมควร

3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจเพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนอยู่ตลอดเวลา

4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปในทางใดทางหนึ่ง ให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน โดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคิดตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน ทั้งนี้เพราะเป็นการบังคับให้ผู้พิพากษาต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของตนมีเหตุผลที่ว่าวิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ และให้พิพากษาคิดไปในทางที่มีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้เท่านั้น

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายปกครองควบคุมตนเองก่อนที่เรื่องต่างๆ จะออกไปสู่ภายนอกองค์กร เพื่อให้เกิดความรอบคอบโดยในองค์กรที่มีสถานะสูงกว่าเข้ามาตรวจสอบ และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น ศาลปกครอง ซึ่งจะส่งผลในทางอ้อมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจด้วยความระมัดระวัง อันอาจทำให้การกระทำทางปกครองสอดคล้องกับกฎหมายยิ่งขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมตระหนักและคาดหมายได้ว่าหากใช้อำนาจขัดต่อกฎหมายแล้วตนอาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้⁴²

2.4 หลักประกันของข้าราชการพลเรือน

2.4.1 หลักประกันตามระบบคุณธรรม

หลักประกันตามระบบคุณธรรม เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่ให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ หลักของระบบคุณธรรมมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ⁴³ ได้แก่

1) หลักความเสมอภาค (Equality of opportunity) คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศเข้าสอบแข่งขัน เพื่อทำการคัดเลือกโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ ศาสนา เพศ แต่อย่างใด และกำหนดแนวทางการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการปฏิบัติงานชนิดเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันจะได้รับค่าตอบแทนเท่าเทียมกัน

2) หลักความสามารถ (Competence) เป็นหลักในการพิจารณาความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยการคัดเลือกและสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งให้เข้ามารับราชการ และสนับสนุนให้มีการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่งตามความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อความก้าวหน้าต่อไป

⁴² วรพจน์ วิศรตพิชญ์ ก แหล่งเดิม. หน้า 43-45.

⁴³ เกศินี หงสนันท์. (ม.ป.ป). *วิวัฒนาการของระบบราชการไทย*. หน้า 10. อ้างถึงใน สุรชาติพิทย์ นาคาบดี. เล่มเดิม. หน้า 16-17.

3) หลักความมั่นคง (Security of tenure) เป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจที่ดี และทราบได้ที่ข้าราชการยังมีความรู้ ความสามารถปฏิบัติราชการเป็นประโยชน์ต่อชาติ ก็จะไม่ถูกให้ออกจากราชการไม่ว่าเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเวลาการปฏิบัติราชการ การเกษียณอายุราชการ และสวัสดิการต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นคงและมั่นใจในการประกอบอาชีพ

4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติงานโดยไม่ต้องกังวลถึงอำนาจทางการเมืองที่จะเข้ามาแทรกแซง และป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

2.4.2 หลักประกันในด้านกฎหมาย

หลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมในสถานภาพของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษโดยไม่ชอบธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดหลักประกันตามกฎหมายให้แก่ข้าราชการ ดังนี้

2.4.2.1 การร้องทุกข์⁴⁴ (Grievance) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ (Employee relations process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไข หรือแก้ไขความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน

ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามของผู้อยู่บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้

1) จุดประสงค์ของการร้องทุกข์

- (1) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
- (2) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือความคับข้องใจของผู้ใต้บังคับบัญชา
- (3) เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์
- (4) เพื่อให้มีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรมและเหมาะสม

⁴⁴ ประวิณ ฒ นคร. (2551) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญและอธิบายรายมาตรา. หน้า 162-163.

(5) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

2) เหตุแห่งการร้องทุกข์

การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้เกิดความคับข้องใจอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ซึ่งจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต

(2) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร

(3) เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(4) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางอย่างอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร

(5) ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอันใดที่ไม่เป็นตามระบบคุณธรรม ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3) ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

(1) ก.พ.ค. มีอำนาจเรื่องร้องทุกข์สำหรับกรณี⁴⁵

ก. เหตุร้องทุกข์เกิดจากรัฐมนตรี

ข. เหตุร้องทุกข์เกิดจากปลัดกระทรวง

ค. เหตุร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

(2) ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป สำหรับกรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาดังนี้⁴⁶

ก. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123 วรรคสอง.

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123 วรรคหนึ่ง และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 20.

ข. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดี และให้อธิบดีมีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

ค. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

4) การวินิจฉัยคำร้องทุกข์

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ ดังนี้⁴⁷

- (1) ไม่รับเรื่องร้องทุกข์
- (2) ยกคำร้องทุกข์
- (3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง
- (4) ให้เยียวยาความเสียหาย
- (5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุด และในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป⁴⁸

2.4.2.2 การอุทธรณ์⁴⁹ (Appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice process) ในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง

องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม

การอุทธรณ์เป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมที่สำคัญประการหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 124 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 25.

⁴⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 25 และข้อ 56 ข้อ 25 และข้อ 56.

⁴⁹ ปวีณ ณ นคร. เล่มเดิม. หน้า 56.

2.5 หลักการดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์

เมื่อมีกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจก็จะต้องมีการสืบสวนหรือสอบสวนซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือมิได้กระทำการตามบทบัญญัติทางวินัยหรือไม่ และถ้าหากพบว่ามีการกระทำผิดจริงก็จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น การสืบสวน การสอบสวน และการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด เพราะการลงโทษข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการกระทบสิทธิประโยชน์ของตัวข้าราชการที่ถูกกล่าวหา และเมื่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวได้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนใหม่ ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิแก่ข้าราชการ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ
- 2) หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม
- 3) เงื่อนไขเกี่ยวกับการเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง
- 4) หลักความเป็นกลาง

โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.5.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เป็นหลักคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ขั้นพื้นฐานที่ผู้ใดจะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไปมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง (nemo iudex in causa sua) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias)

หลักนี้เป็นหลักที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทที่มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทที่ตนจะวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ไม่อาจจะวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทดังกล่าวได้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม เนื่องจากถือว่าการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทของตนเอง ดังนั้น ตามหลักนี้ ผู้มีสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของเขาอาจถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีสิทธิที่จะให้กรณีพิพาทของเขาได้รับการพิจารณาจากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทที่เป็นธรรมและไม่มีส่วนได้เสียหรือมีอคติในกรณีพิพาทนั้นๆ อาจแยกพิจารณาได้เป็นการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (likelihood of bias) ส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงไม่ว่าจะมากหรือ

น้อย และในกรณีการพิจารณาวินิจฉัยกระทำโดยองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของ กรรมการเพียงคนเดียว ก็มีผลทำให้คำวินิจฉัยของกลุ่มขัดกับหลักการนี้ แม้ว่าความมีอคตินี้ไม่น่าจะ กระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากก็ตาม ทั้งนี้ เพราะสาธารณชนไม่อาจทราบได้ว่ากรรมการผู้มีส่วน ได้เสียนั้นมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่นๆ เพียงใด⁵⁰ ส่วนสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคตินั้นมีหลาย ประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้วินิจฉัยคดีกับบุคคลที่เข้ามา เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่มีการวินิจฉัย โดยเคยวินิจฉัย ประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้ว หรือเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาเอง ซึ่งย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยคดี ได้อย่างเป็นกลาง ส่วนการแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัย ถ้าได้ทำอย่างชัดเจน ต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไร จะทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ ได้อย่างเป็นกลาง⁵¹

2) หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem)

หลักนี้เป็นหลักการที่ว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทจะต้อง ฟังความอีกฝ่ายหนึ่งในการวินิจฉัยกรณีพิพาท ซึ่งหลักนี้ได้ขยายไปว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มี หน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทจะต้องฟังความจากคู่ความทั้งสองฝ่าย และจะต้องให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่าย ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์พึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของเขาอาจจะได้รับความเสียหายจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะกระทำการป้องกันสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายของตนได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะ ต้องฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจาหรือโดยทำเป็นหนังสือ นอกจากนี้องค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ และ ยังอาจหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้โอกาสบุคคลที่ได้รับ ผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะจำกัด จำนวนพยานบุคคลได้ถ้าเห็นว่ามากเกินไปในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการพิสูจน์ ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือคำให้การของพยาน หรือชื่อพยาน หากเห็นว่าจะเป็น อันตรายหรือทำให้เสียประโยชน์ต่อส่วนรวม⁵²

⁵⁰ T.C. Hartley and J.A.C. Griffith. (1981). **Government and Law**. p. 346 อ้างถึงใน สุชาติพิศ นาคาบดี. เล่มเดิม. หน้า 70.

⁵¹ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตาม **รัฐธรรมนูญในกฎหมายปกครองไทย**. หน้า 34-36.

⁵² H.W.R.Wade. (1982). **Administrative Law**. p. 484. อ้างถึงใน สุชาติพิศ นาคาบดี. เล่มเดิม. หน้า 71-72.

สำหรับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณากฎหมายอยู่บนหลักปราศจากอคติ และหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) หลักปราศจากอคติ

การคัดค้านกรรมการสอบสวนที่มีอคติหรืออาจมีอคติในเรื่องที่สอบสวนได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 8 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า

“ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ข. มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- ค. มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
- ง. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดา หรือมารดาของผู้ถูกกล่าวหา
- จ. มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม”

(2) หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง

การสอบสวนตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) มีหลักประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นไปตามหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนี้

- ก. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 5 กำหนดว่า
“เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้
- แจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน...”

การกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิที่จะได้รับการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบว่าตนเองได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องอะไร จะได้มีเวลาเตรียมตัวให้การหรือหาพยานหลักฐานนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่

- ข. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา
กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 14 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อได้พิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาและวางแนวทางการสอบสวนตามข้อ 6 แล้วให้คณะกรรมการสอบสวน

เรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร...”

สิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา นั้น กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้ทราบและเข้าใจว่าตนเองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไร จะเตรียมตัวแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่

ค. สิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 15 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 14 แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด มาตรการใด... แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดกรณีใด มาตรการใด ... และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้”

สิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาจะ ได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ได้ถูกกำหนดไว้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้ทราบว่าข้อกล่าวหาว่าตนเองกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง นั้นมีเหตุผลสนับสนุนอย่างไร จะได้เตรียมตัวแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนนำพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหาหรือทำลายน้ำหนักพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้อย่างถูกต้องตรงประเด็น

ง. สิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยสมัครใจ

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ข้อ 14 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “...ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร...”

ข้อ 4 วรรคสาม กำหนดว่า “...ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร”

ข้อ 15 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “...ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่ามีความผิดกรณีใด มาตรการใด...”

ข้อ 15 วรรคสามกำหนดว่า “เมื่อดำเนินการแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือให้คณะกรรมการสอบสวนให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาขึ้นคำชี้แจงภายในเวลาอันสมควร ... และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำเพิ่มเติมรวมทั้งนำสืบแก้ข้อกล่าวหาด้วย ในกรณีที่ผู้

ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยเร็ว”

ข้อ 17 กำหนดว่า “ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้ยื่นคำชี้แจงหรือให้ถ้อยคำแก้ข้อกล่าวหาไว้แล้วมีสิทธิยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม หรือขอให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนก่อนการสอบสวนแล้วเสร็จ

เมื่อการสอบสวนแล้วเสร็จและยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาคนใหม่ตามข้อ 29 ผู้ถูกกล่าวหาจะยื่นคำชี้แจงต่อบุคคลดังกล่าวก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้รับคำชี้แจงนั้นรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย”

ในการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้โดยสมัครใจ จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงอย่างไรก็ได้ หรือจะไม่ยอมให้ถ้อยคำใดๆ เลยก็ได้ ตลอดจนสามารถจะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงได้ด้วยวาจาและโดยเป็นหนังสือ ทั้งในขณะที่อยู่ระหว่างการสอบสวนหรือภายหลังการสอบสวนเสร็จแล้ว แต่ยังไม่มีการสั่งว่าจะลงโทษหรือไม่ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนจะกระทำการล่อลวง ชู่เชิญให้สัญญาหรือกระทำการใดเพื่อจูงใจให้บุคคลนั้นให้ถ้อยคำอย่างไรก็ได้ ตามข้อ 20 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)

จ. สิทธิในการอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 15 วรรคสี่ กำหนดว่า “การนำสืบแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้”

การกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนพยานหลักฐานใดจะทำให้การสอบสวนล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานในประเด็นสำคัญ จะงดการสอบสวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้ แต่ต้องเป็นบันทึกเหตุอันไว้ในบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวน ตามข้อ 23 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ซึ่งในลักษณะดังกล่าวก็จะไม่ขัดต่อหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป ได้มีการนำหลักความยุติธรรมมาใช้ในกระบวนการสอบสวน คือ มีการแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมกับข้อเท็จจริงประกอบข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ โดยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร และเมื่อทำการสอบสวนแล้ว ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ก็จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการจริง

ตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ควรลงโทษเพียงใด โดยมีเหตุผลและพยานหลักฐานสนับสนุนคำวินิจฉัยสั่งการที่ได้กระทำไป ซึ่งวิธีการนี้ คือ หลักการรับฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนั้น กฎหมายยังได้กำหนดในเรื่องการให้สิทธิผู้ถูกสอบสวนทางวินัยจะคัดค้านกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนที่ตนเห็นว่า จะไม่สามารถพิจารณาสอบสวน ได้อย่างเป็นกลาง เพราะเหตุที่เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์หรือมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน หรือมีเหตุโกรธเคืองกับตน เป็นต้น ซึ่งก็คือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ว่า บุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ

นอกจากนี้กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ก็วางอยู่บนหลักปราศจากอคติ และหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) หลักปราศจากอคติ

การคัดค้านกรรมการวินัยอุทธรณ์ที่มีอคติหรืออาจมีอคติในเรื่องวินัยอุทธรณ์ได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 39 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ผู้อุทธรณ์อาจคัดค้านกรรมการวินัยอุทธรณ์ได้ ถ้ากรรมการวินัยอุทธรณ์ผู้นั้นมีกรณีดังต่อไปนี้

ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ข. มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ค. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์

ง. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็น หรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ

จ. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ฉ. มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางความสัมพันธ์กับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

(2) หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง

กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มีหลักประกันความเป็นธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน

ก. คำอุทธรณ์ ตามข้อ 27 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้...”

ข. คำแก้อุทธรณ์ ตามข้อ 51 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “...ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง...”

ค. คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ตามข้อ 55 วรรคสอง กำหนดว่า “ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ให้ทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำแก้อุทธรณ์

ง. คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ตามข้อ 57 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แก่คู่กรณีในอุทธรณ์ เพื่อยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมตามจำนวนที่กำหนดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด”

กล่าวโดยสรุป หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ ได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการผู้ใดได้อยู่ในองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ ก็จะไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์รายนั้น รวมทั้งให้คู่กรณีที่อุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

การพิจารณาเรื่องดังกล่าวใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาได้ จึงต้องใช้การพิจารณาโดยองค์กรเดียวและองค์กรกลุ่มเงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และการพิจารณาตามหลักความเป็นกลาง ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.5.2 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดียวและองค์กรกลุ่ม

องค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ เพื่อดำเนินภารกิจของรัฐ โดยปกติจะต้องจัดตั้งโดยกฎหมาย ส่วนจะเป็นกฎหมายในระดับใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กร ถ้าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนจะต้องจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าเป็นการจัดระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ อาจจัดตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง หรือระเบียบทางบริหารก็ได้ ซึ่งองค์กรของรัฐแบ่งออกได้หลายประเภทแล้วแต่เกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณา ในที่นี้ขอแบ่งประเภทองค์กรของรัฐดังต่อไปนี้⁵³

- 1) องค์กรเดียว และองค์กรกลุ่ม
- 2) องค์กรเอกเทศ และองค์กรร่วม
- 3) องค์กรสูงสุด และองค์กรลำดับรอง

⁵³ สมยศ เชื้อไทย. (2536). หลักกฎหมายเบื้องต้น. หน้า 179-185.

โดยจะขอกล่าวเฉพาะรายละเอียดขององค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม ดังนี้

องค์กรเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียว การแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยวจะไม่ใช่ข้อสันสามารถตัดสินใจและแสดงเจตนาโดยบุคคลคนเดียว ไม่ต้องร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่น เพียงแต่พิจารณาเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เช่น ประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

องค์กรกลุ่ม ประกอบด้วยสมาชิกหลายคน การตัดสินใจและการแสดงเจตนามีความซับซ้อนกว่าองค์กรเดี่ยว เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือการจัดองค์กรลำดับรองลงมา ที่อยู่ในรูปคณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น

หลักเกณฑ์การพิจารณาการตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังต่อไปนี้

1) องค์กรประกอบ การจัดตั้งองค์กรกลุ่มจะต้องมีกฎหมายกำหนดจำนวนสมาชิกขององค์กรกลุ่มว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 35 คน หรือสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 480 คน หรือวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 150 คน เป็นต้น โดยหลักแล้วมติขององค์กรกลุ่มจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบถ้วนในขณะประชุมมติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากสมาชิกขององค์กรกลุ่มตายหรือลาออกก็ต้องดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนจึงจะดำเนินการประชุมมติได้ และถ้าหากเห็นว่าจะมีปัญหาในการปฏิบัติโดยเฉพาะองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก หรือวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งที่ซับซ้อน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งในกรณีดังกล่าว ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ประชุมได้ แม้สมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้นยังไม่ครบตามองค์ประกอบก็ตาม แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

2) องค์กรประชุม การแสดงเจตนาหรือมีมติใดๆ ขององค์กรกลุ่มจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหรือแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันในบรรดาสมาชิกขององค์กรกลุ่ม เพราะการจัดตั้งองค์กรกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งนั้นมุ่งหมายที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันตามหลักการของประชาธิปไตย และเชื่อว่าหลังจากแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันมีความคิดเห็นที่ถูกต้องร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ก่อนการประชุมจะต้องมีหนังสือเรียกประชุม ระบุวัน เวลา และสถานที่ที่จะประชุม และเรื่องที่บรรจุเป็นระเบียบวาระที่จะพิจารณาไปถึงสมาชิกขององค์กรกลุ่มทุกคน การไม่เรียกประชุมหรือใช้มติโดยหนังสือเวียนถามสมาชิกขององค์กรกลุ่มทีละคน แล้วนำผลรวมเป็นมติข้อมเป็นมติที่ไม่ชอบ หรือมีการประชุมโดยไม่แจ้งให้สมาชิกบางคนได้ทราบก็ถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบเช่นกัน

การประชุมและการเรียกประชุมที่ถูกต้อง จะต้องสมาชิกเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม กล่าวคือ ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยปกติจะไม่เต็มตามจำนวนทั้งหมดหรือครบองค์ประชุม เพราะสมาชิกขององค์กรกลุ่มมีจำนวนมากยากที่จะให้มาประชุมทุกคนตามจำนวนที่กำหนดไว้เป็นองค์ประชุมได้ กฎหมายจึงกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่เข้าร่วมประชุมที่สามารถมีมติหรือแสดงเจตนาให้มีผลทางกฎหมายได้ จำนวนสมาชิกขั้นต่ำขององค์กรกลุ่มที่เข้าร่วมประชุมนี้เรียกว่า “องค์ประชุม”

องค์ประชุม โดยปกติกฎหมายจะกำหนดจำนวนองค์ประชุมไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด มีกรณียกเว้นเท่านั้นที่กำหนดไว้เท่ากับองค์ประกอบ แต่ถ้าไม่ได้กำหนดไว้ให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทั่วไปที่จะต้องสมาชิกเข้าร่วมประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

นอกจากนั้นยังมีหลักทั่วไปว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ประชุม ไม่สามารถอยู่ในที่ประชุมได้ เพราะอาจจะทำให้สมาชิกขององค์กรกลุ่มไม่กล้าอภิปรายแสดงเหตุผลหรือตัดสินใจโดยอิสระได้ ดังนั้น มติของที่ประชุมที่ดี สมาชิกซึ่งมีส่วนได้เสียในผลของการลงมตร่วมอยู่ด้วย ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) องค์มติ หมายถึง มติที่ประชุมที่มีผู้มาประชุมครบองค์ประชุม และจะต้องมีคะแนนเสียงครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยปกติจะกำหนดไว้ตามจำนวนคะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา หมายถึง คะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ร่วมประชุม หรือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เรียกว่า “มติธรรมดา” และคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ หมายถึง เกินกว่ากึ่งหนึ่งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ของผู้ร่วมประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เรียกว่า “มติพิเศษ” และในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้มีมติเป็นเอกฉันท์ คือ มีคะแนนเสียงสอดคล้องกันหมดทุกคน

องค์มติ	องค์ประชุม	องค์ประกอบ
มติธรรมดา	มากกว่า $\frac{1}{2}$	มากกว่า $\frac{1}{2}$
มติพิเศษ	$\frac{2}{3}$ หรือ $\frac{3}{4}$	$\frac{2}{3}$ หรือ $\frac{3}{4}$
มติเอกฉันท์	ทั้งหมด	เห็นพ้องทั้งหมด

องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่ จะเป็นประเภทองค์กรเดี่ยว (เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่ง) กับองค์กรกลุ่ม (คณะกรรมการ) ซึ่งองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นต้น

องค์กรพิจารณาด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งดังกล่าวจะกระทบสิทธิของข้าราชการได้ การจัดทำคำสั่งทางปกครองจึงต้องมีความเป็นกลาง อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม ประกอบกับคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ไม่มีวิธีพิจารณา จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทาง ปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอน การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกได้ โดยมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดกลไกกระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามมาตรา 12 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะขอกกล่าวถึงเจ้าหน้าที่และคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองมี 2 ฝ่าย คือ “เจ้าหน้าที่” กับ “คู่กรณี”

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม⁵⁴

คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง⁵⁵

เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือคณะกรรมการก็ได้ โดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง

⁵⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

⁵⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

2) คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁶

2.5.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

รายละเอียดของเงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กร (เจ้าหน้าที่) ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ได้แก่

(1) เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่ง คือ เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจออกคำสั่ง ระบุให้เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง อาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งหรือคณะกรรมการก็ได้

(2) เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจในการออกคำสั่ง คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นใช้อำนาจแทนตนได้ เรียกว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ หรือผู้ปฏิบัติราชการแทนตาม มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

หลักเกณฑ์การมอบอำนาจ มี 3 ประการ คือ

ก. ต้องมีกฎหมายอนุญาตให้มอบอำนาจได้ไว้อย่างชัดเจน

⁵⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5 และ ปรอดคุกฏกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้
 - (1) การส่งรับหรือไม่รับการเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
 - (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
 - (3) การส่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
 - (4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน
2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา.

ข. กฎหมายจะกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ใดบ้างอาจเป็นผู้รับมอบอำนาจได้ หากมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายระบุไว้ ถือว่าการมอบอำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ทำเป็นหนังสือหรือทำเป็นคำสั่ง เป็นต้น

2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำรงอยู่ทางกฎหมาย และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีเจ้าหน้าที่ 3 ประเภท คือ

- (1) บุคคลธรรมดา คือ บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ หรือที่เรียกว่าองค์กรเดียว
- (2) คณะบุคคล คือ คณะกรรมการต่างๆ หรือบางกรณีอาจเรียกว่า สภา เช่น สภามหาวิทยาลัย และคณะรัฐมนตรี หรือเรียกว่า องค์กรกลุ่ม
- (3) นิติบุคคล ไม่สามารถออกคำสั่งได้โดยตรง ต้องกระทำผ่านผู้บริหารนิติบุคคลนั้น เป็นการออกคำสั่งในนามของนิติบุคคล เช่น กฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์ กำหนดให้อำนาจสำนักงาน ก.ล.ต.

ดังนั้น ในทางปฏิบัติจะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะมีอยู่เฉพาะบุคคลและคณะบุคคลเท่านั้น หลักเกณฑ์การออกคำสั่งทางปกครองของผู้ทรงอำนาจและผู้รับมอบอำนาจมี 2 ประเภท ดังนี้

- 1) ผู้ดำรงตำแหน่ง (องค์กรเดียว) มีหลักเกณฑ์ 3 ประการ
 - (1) บุคคลที่ออกคำสั่งในเรื่องใด ต้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น
 - (2) บุคคลนั้นต้องออกคำสั่งในระหว่างที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าว
 - (3) ต้องมีความเป็นกลาง กรณีที่มีเหตุใดๆ เกี่ยวกับผู้ออกคำสั่งที่จะทำให้การออกคำสั่งมาใช้บังคับโดยไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) คณะกรรมการ (องค์กรกลุ่ม) มีหลักเกณฑ์ 6 ประการ คือ

- (1) คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดก็ตาม จะต้องมียุติบัญญัติประกอบครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดจึงจะออกคำสั่งทางปกครองได้ คณะกรรมการจะเริ่มต้นใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ต่อเมื่อ ได้มีการแต่งตั้งประธาน และกรรมการครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้จะได้มีการแต่งตั้งประธาน และกรรมการเป็นจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมแล้ว

คณะกรรมการนั้นก็ยังไม้อาจจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ ในหลักเกณฑ์แรกมี 2 ปัญหา คือ

ก. ถ้าสำหรับกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งประธาน และกรรมการในคณะกรรมการครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการคณะนั้นสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ตามกฎหมาย แต่ถ้าการแต่งตั้งคณะกรรมการบางคนรวมทั้งประธาน เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ประธานกรรมการหรือกรรมการคนนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไปในภายหลัง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 19 กำหนดว่า “ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่”

ข. เมื่อกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระด้วยเหตุ ตาย ลาออก หรืออาจจะตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ในภายหลังการพ้นจากตำแหน่งกรรมการก็จะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง กรรมการที่เหลืออยู่จะประชุมพิจารณาเรื่องและออกคำสั่งทางปกครองได้ ถ้าหากว่ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมได้

(2) การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจะต้องกระทำโดยที่ประชุมกรรมการที่กฎหมายมอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้บรรดาบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น คือ เรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองและร่วมกันตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง ภายหลังจากที่ได้อภิปรายเหตุผลสนับสนุน การประชุมจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้ามีการประชุมจริงแต่การประชุมนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องถือว่ามติที่ประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) การประชุมคณะกรรมการจะต้องมีกรรมการมาประชุมครบองค์ประชุม ตามที่กฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งคณะกรรมการแต่ละฉบับจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมแตกต่างกันออกไป กฎหมายบางฉบับก็ได้กำหนดไว้ว่า ต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง บางฉบับที่กำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม หรือสองในสามแล้วแต่กรณี ในกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนเท่าใดจึงจะครบองค์ประชุมซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 79 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดไว้ว่าการประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงเป็นองค์ประชุม

(4) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาของที่ประชุมคณะกรรมการต้องมีคะแนนเสียงครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการแต่ละคนจะกำหนดไว้ว่า การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยเท่าใด เช่น อาจกำหนดการลงมติของที่ประชุมให้ถือคะแนนเสียงข้างมาก หรือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งหากถือคะแนนเสียง

(5) กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ต้องห้ามไม่ให้เข้าประชุมพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ถ้ามีส่วนได้เสียในเรื่องใดกรรมการผู้นั้นจะต้องถอนตัวจากการเข้าประชุม และถ้ามีกรรมการที่มีส่วนได้เสียเข้าประชุมด้วย มติที่ประชุมจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา 15 วรรคสอง การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยว่ากึ่งหนึ่ง จึงเป็นองค์ประชุม โดยมาตรา 15 วรรคสอง กำหนดว่า ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้าน ในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน เช่น คณะกรรมการมี 11 คน ถูกคัดค้าน 3 คน ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นมี 8 คน ถ้ากรรมการมาประชุม 4 คน ก็ถือว่าไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งก็ครบองค์ประชุม

จากที่กล่าวมาแล้วว่าองค์กรพิจารณาด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง และเงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเดี่ยว (ผู้ดำรงตำแหน่ง) หรือองค์กรกลุ่ม (คณะกรรมการ) ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ เรื่องของความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต่อไปนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดของหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายไทย และสรุปแนวความคิดหลักความเป็นกลาง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.5.4 หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง (Impartiality) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการให้หลักประกันความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองไว้ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” จากหลักการดังกล่าวประชาชนมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองให้มีความเป็นกลางใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากข้อบกพร่องใดๆ หรือปราศจากอคติความลำเอียง ซึ่งเป็นหลักการที่จะควบคุมมิให้ศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อประชาชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องใดๆ และการจัดทำคำสั่งทางปกครองจะต้องอาศัยความเป็นกลางอันเป็นพื้นฐานสำคัญของความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม เพราะหากขาดคุณธรรมข้อนี้การให้ความเป็นธรรมจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากยิ่ง

ความเป็นกลางเป็นนามธรรม (Abstract) เป็นสิ่งซึ่งอยู่ภายในจิตใจของมนุษย์ทุกคน เป็นหลักของความมีเหตุผล และหลักของความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติหรือหลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ หลักการรับฟังคู่กรณี และหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ อันมีรากฐานมาจากความต้องการให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นและมั่นใจในความเป็นธรรม และยังเป็นหลักการสำคัญที่สามารถอุดช่องว่างของการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือออกคำสั่งทางปกครอง แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเกี่ยวกับความเป็นกลาง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนที่อาจถูกกระทบกระเทือน ซึ่งมีทั้งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีของตุลาการ เรื่องการคัดค้านผู้พิพากษา และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับฝ่ายปกครอง ได้แก่ การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งกึ่งตุลาการ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นต้น และการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องถือหลักความเป็นกลางในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง อันมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยศาลมีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสีย หรืออาจจะขาดความเป็นกลางไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 โดยมาตรา 13 เป็นเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี ซึ่งเป็นกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก ส่วนมาตรา 16 เป็นเรื่องพฤติการณ์อื่น เป็นกรณีที่ยังคลุมเครือ ขาดความชัดเจนในเนื้อหาสาระว่าพฤติการณ์ใดหรือกรณีใด อันเป็นเหตุซึ่งถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งเป็นกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน เพราะเป็นสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนได้เสีย การขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) การมีอคติ เป็นต้น

ผลของการกระทำทางปกครองที่ผู้กระทำขาดความเป็นกลาง การนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กฎหมายมิได้กำหนดมาตรการเอาไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาบุคคลดังกล่าวควรได้รับผลของการ

กระทำโดยมิชอบนัยอย่างไร ซึ่งมาตรา 16 วรรคสอง ได้กำหนดเป็นหลักการว่า ถ้าผู้ยื่นเห็นว่าตนมีกรณีอื่น หรือพฤติการณ์ที่ถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หรือ ประธานกรรมการทราบ เพื่อจะได้มีคำสั่งหรือมติว่าผู้ยื่นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองหรือไม่ แนวคิดที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ นั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ยื่นต้องแจ้งข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นไปตามหลักความโปร่งใสของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่หลักการนี้กฎหมายเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งหรือมีมติ และให้ถือเป็นที่สุด คู่กรณีไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้

1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอคติหรือมีส่วนได้เสีย

หลักความเป็นกลาง คือ หลักความไม่มีอคติหรือมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอคตินั้น ไม่อาจที่จะวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย

การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่อาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินจึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย แม้จะเป็นเพียงเล็กน้อยก็ตาม ในกรณีที่องค์กรที่พิจารณาและวินิจฉัยเป็นองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพียงคนเดียวจะทำให้คำวินิจฉัยขององค์กรกลุ่มนั้น ขัดต่อหลักความเป็นกลาง ถึงแม้ว่าความมีอคติไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากขององค์กรก็ตาม เนื่องจากสาธารณชนไม่สามารถรู้ได้ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่อื่นๆ เพียงใด ซึ่งอาจเป็นเหตุให้สาธารณชนเกิดความสงสัยในการพิจารณาและวินิจฉัย ศาลอังกฤษได้บังคับใช้หลักการมีส่วนได้เสียทางการเงินว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินนั้น มีอคติ โดยศาลไม่ต้องพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นได้เกิดอคติขึ้นจริงๆ จากการมีส่วนได้เสียทางการเงินหรือไม่

(2) สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติ

สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ทวิภาคส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัย ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับประเด็นที่จะวินิจฉัย และการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยว่าจะวินิจฉัยอย่างไร สถานการณ์เหล่านี้อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ปฏิบัติหน้าที่มีหน้าที่ขัดแย้งกันหรือหน้าที่ที่ไปด้วยกันไม่ได้

ความสัมพันธ์ทางส่วนตักระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาและวินิจฉัยที่อาจจะก่อให้เกิดอคติ เช่น ความเป็นญาติพี่น้อง ความเป็นเพื่อนหรือเป็นศัตรูกัน การเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจ ความสัมพันธ์เป็นนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้วหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ร้องเรียนในประเด็นที่จะวินิจฉัย ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเพื่อลงโทษทางวินัยมีหลายองค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบางคนเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหาและทำหน้าที่วินิจฉัย ทำให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาว่าอคติอาจจะเกิดขึ้นหรือไม่ ศาลอังกฤษได้เคยวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่มีหน้าที่กล่าวหาหรือร้องเรียนไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นที่กล่าวหาได้ แม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะไม่ได้เข้าร่วมการพิจารณาเพื่อทำข้อกล่าวหาก็ตาม เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหา มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยขององค์กรนั้น แต่ต่อมาศาลอังกฤษได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหาแต่ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาเพื่อทำข้อกล่าวหา สามารถที่จะเป็นผู้พิพากษาและวินิจฉัยข้อกล่าวหาได้ ศาลอังกฤษได้ลดความเคร่งครัดของหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะเป็นผู้กล่าวหาและผู้วินิจฉัยในขณะเดียวกันได้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นทั้งผู้ถูกกล่าวหาและผู้วินิจฉัยอาจมีอคติหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงความสำคัญหรือบทบาทของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นในการทำข้อกล่าวหา

2) ความไม่เป็นกลาง แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้⁵⁷

(1) ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีดังนี้

ก. เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง คือ เจ้าหน้าที่กับคู่กรณีเป็นบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งถือว่าร้ายแรงที่สุด เช่น ในการยื่นขออนุญาตตั้งโรงงาน ผู้ยื่นขออนุญาตกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตเป็นบุคคลคนเดียวกัน

ข. เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เพราะการร่วมเป็นครอบครัวเดียวกันหรือจะร่วมเป็นครอบครัวเดียวกัน อาจทำให้เกิดความลำเอียงได้ง่าย

ค. เจ้าหน้าที่เป็นญาติของคู่กรณี ได้แก่

- บุพการี คือ ผู้สืบสายโลหิตสายตรงขึ้นไปไม่ว่าจะกี่ชั้น นับตั้งแต่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ทวด ซึ่งการนับตามหลักบุพการีนี้จะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

⁵⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนา ศาสตราจารย์ (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 242-244.

- ผู้สืบสันดาน คือ ผู้สืบสายโลหิตสายตรงลงมาไม่ว่าจะกี่ชั้น นับตั้งแต่ลูก หลาน หลาน หลาน ลือ ซึ่งการนับตามหลักผู้สืบสันดานจะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- ญาติด้านพี่น้อง นับได้ภายในสามชั้น พี่น้อง คือ ผู้เกิดในครอบครัวจากพ่อแม่เดียวกัน ไม่ว่าพ่อแม่จะสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะเป็นกรณีของพ่อแม่คนเดียว

- ญาติด้านลูกพี่ลูกน้อง นับได้ภายในสามชั้น ลูกพี่ลูกน้อง คือ ลูกของผู้เป็นที่หรือน้องของพ่อหรือแม่ ได้แก่ ลูกของลูก ป้า น้า อา ซึ่งนับกันตามข้อเท็จจริง

- ญาติเกี่ยวกับทางแต่งงาน นับได้ภายในสองชั้น

ง. เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทน หรือตัวแทนของคู่กรณี เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเคยช่วยทำงานและรักษาประโยชน์ให้แก่กันมาก่อน ย่อมมีความใกล้ชิดและอาจลำเอียง ซึ่งผู้แทนโดยชอบธรรม คือ ผู้ปกครองที่ดูแลผู้เยาว์ ผู้อนุบาล คือ ผู้ดูแลคนไร้ความสามารถ ผู้พิทักษ์ คือ ผู้ดูแลคนเสมือนไร้ความสามารถ ผู้แทน คือ ผู้ซึ่งมีสิทธิหน้าที่โดยกฎหมายที่จะทำการแทนบุคคลอื่น เช่น นิติบุคคล ส่วนตัวแทน คือ ผู้ที่เข้ากระทำการใดแทนผู้อื่นโดยสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยความสัมพันธ์ทางสัญญาตัวแทน

จ. เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

- เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ เนื่องจากมีผลประโยชน์ที่จะเรียกร้องหรือจะต้องให้แก่กัน ซึ่งทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางใจอาจไม่ประสงค์กระทำการใดเพื่อให้อีกฝ่ายชุนเคื่อง หรือเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากมูลหนี้ หรือเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งพอใจเพื่อที่ตนจะได้รับการผ่อนปรนการชำระหนี้

- นายจ้าง ตามมาตรา 13 (5) บัญญัติไว้ชัดเจน แต่กรณีลูกจ้างมิได้บัญญัติไว้ซึ่งโดยทั่วไปแล้วยังเป็นลูกจ้างก็ยิ่งเกรงใจนายจ้างมากกว่าที่นายจ้างจะเกรงใจลูกจ้าง

ฉ. กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ ความไม่เป็นกลางตามความเป็นจริง เนื้อแท้ของกฎหมายต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางในการดำเนินงาน เพื่อการดำเนินงานจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่มีการบิดเบือนไปทางอื่น โดยนาคติธรรม 4 ของพุทธศาสนามาเป็นฐานวิเคราะห์ว่า ความเป็นกลางในการพิจารณาจะต้องกระทำไปโดยปราศจาก

ก. ฉันทาคติ คือ ลำเอียงเพราะชอบ ไม่ว่าจะเป็นการชอบเพราะเหตุใด เช่น ชอบพอเพื่อหวังในลาภ

ข. โทสาคติ คือ ลำเอียงเพราะชัง ไม่ว่าจะเป็นการชังเพราะเหตุใด เช่น เป็นศัตรูหรือหวังประโยชน์แล้วไม่ได้

ค. ภยาคติ คือ ลำเอียงเพราะกลัว ไม่ว่าจะจะเป็นเหตุจากคู่ความหรือบุคคลภายนอก หวั่นไหวโดยกลัวว่าจะมีภัยแก่ตน

ง. โมหาคติ คือ ลำเอียงเพราะหลงหรือผิดพลาดเพราะติดยึดในความเขลา เพราะความเข้าใจผิด จะประสงค้ให้เกิดผลตามความเชื่อของตนจนไม่รู้จักแยกแยะว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ เช่น การตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยไม่รับฟังข้ออ้างหรือเหตุผลของกลุ่มพิพาท

(3) ผลการฝ่าฝืนหลักเรื่องความเป็นกลาง

ความเป็นกลางถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ การพิจารณาเรื่องใดก็ตาม โดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลาง ย่อมทำให้กระบวนการพิจารณานั้นมีขอบ มาตรการ 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ก่อนหยุดการพิจารณา เพราะตระหนักว่าตนมีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางหรือถูกคัดค้านว่าไม่มีความเป็นกลางนั้นย่อมไม่เสียไป ตามบทบัญญัตินี้เป็นเพียงรองรับการพิจารณาที่ดำเนินการมาเท่านั้นว่าไม่ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่ เพราะการดำเนินการมายังไม่เสร็จสิ้นยุติเป็นคำสั่งทางปกครอง ผลความเป็นกลางจึงยังไม่เกิดผลกระทบต่อผู้ใด และได้มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้มีความไม่เป็นกลางออกไปแล้ว หากเจ้าหน้าที่คนใหม่ไม่มีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางอีกเรื่องก็คงดำเนินการไปจนมีคำสั่งทางปกครองเป็นปกติได้ แต่ถ้ามีการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางโดยไม่มีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ และการพิจารณาดำเนินการไปจนเสร็จสิ้นและมีคำสั่งทางปกครองแล้ว ผลการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางก็จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ข้อยกเว้นบทบังคับเรื่องความไม่เป็นกลาง มาตรการ 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ 2 ประการ คือ

1) ในกรณีเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้

2) ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งมีคนเดียวและไม่มีตำแหน่งผู้ช่วยที่จะมอบหมายได้ หรือไม่อาจหาเจ้าหน้าที่คนอื่นมาทำแทนในขณะนั้นได้ หรือเป็นตำแหน่งที่มีผู้ช่วยแต่ผู้ช่วยเกิดไม่อยู่ และไม่อาจหาเจ้าหน้าที่คนอื่นมาทำแทนในขณะนั้นได้

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยและการวินิจัยอุทธรณ์ ต้องเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กร กลุ่ม เจื่อนใจเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และหลักความเป็นกลางนอกจากนี้แล้วยังจะต้อง มีองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่มีความเป็น อิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการวินิจัยอุทธรณ์เป็นไป ด้วยความยุติธรรม ปราศจากอคติและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตาม ระบบคุณธรรม โดยเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ทุกฉบับจนถึง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมเป็นของ ก.พ. ซึ่งถือกันว่าเป็น “Watch-dog of merit system” ทำให้ ก.พ. มีบทบาท เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้

1) บทบาทในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. ระเบียบและหลักเกณฑ์ วิธีการ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

2) บทบาทในด้านบริหาร ได้แก่ การเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร

3) บทบาทในด้านตุลาการ ได้แก่ การตีความ การวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การพิจารณาวินิจัยเรื่องการลงโทษข้าราชการพล เรือน การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ

บทบาทของ ก.พ. ดังกล่าว ทำให้ถูกมองว่า ก.พ. เป็นผู้เผด็จการในการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการพลเรือน อีกทั้งทำให้ ก.พ. มีลักษณะเหมือนคนสวมหมวก 3 ใบ คือ เมื่อทำ หน้าที่เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ก็สวมหมวกใบหนึ่งซึ่งเป็นใบที่เป็นลูกมือของฝ่าย บริหาร เมื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการลงโทษข้าราชการและพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์หรือการ ร้องทุกข์ ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นผู้กำกับฝ่ายบริหาร ส่วนเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นตัวของ ตัวเองบ้าง ไม่เป็นตัวของตัวเองบ้าง คือ บางเรื่องก็กำหนดได้เอง บางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีก่อน สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้ได้กำกับของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถทำ หน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ได้⁵⁸ ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2551 จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม(ก.พ.ค.)ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงองค์กร พิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และประเทศไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁵⁸ ปวีณ ณ นคร. เล่มเดิม. หน้า 6-7.

2.6 องค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2.6.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board)⁵⁹

องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2427 (Pendleton Act of 1883) โดยมุ่งแก้ปัญหาาระบบอุปถัมภ์ (Spoiled System) อันเกิดจากข้าราชการการเมือง โดยจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการชื่อ Civil Service Commission (CSC) เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ผดุงการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ในขั้นแรกของการจัดตั้ง CSC สวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือ เป็น “ผู้แทนข้าราชการ” และ “ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of Interest-CSC เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎ และผู้ตีความวินัยขี้ขาด) รัฐสภาสหรัฐอเมริกา จึงได้ตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) แยก CSC ออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่

- 1) Office of Personnel Management (OPM) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล
- 2) Federal Labor Relation Authority ทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการ ด้านแรงงานสัมพันธ์
- 3) Special Counsel (SC) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนอัยการ
- 4) Merit Systems Protection Board (MSPB) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเป็นเสมือนตุลาการ

ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา นั่นคือ U.S. Merit Systems Protection Board หรือเรียกโดยย่อว่า MSPB

พันธกิจของ MSPB

MSPB มีหน้าที่รักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่า

⁵⁹ สำนักงาน ก.พ. (2549). หลักและแนวคิด นโยบาย และทิศทางการบริหารคน. หน้า 132-150. อ้างถึงใน ปิรันธน์ กาทอง. (2553). องค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีการ อุทธรณ์และการร้องทุกข์. หน้า 31-34.

การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐปลอดจากความอยุติธรรม ได้แก่ ปลอดจากการกีดกันแก่งทาง การเมือง และปลอดจากพฤติกรรมที่มิชอบ

อำนาจหน้าที่ของ MSPB

- 1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง
 - 2) วินิจฉัยคดีที่ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องกรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและที่ขัดกับกฎหมาย Hatch Act
 - 3) ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่
 - 4) จัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดจากการพฤติกรรมต้องห้ามหรือไม่ ประการใด
 - 5) ออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยาน มาให้การ ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา
 - 6) สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน
 - 7) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ MSPB
- รูปแบบและองค์ประกอบของ MSPB**

MSPB เป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในสังกัดฝ่ายบริหาร จัดตั้งในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) รับผิดชอบบริหารหน่วยงาน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานด้วย โดยมีหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ (Chief of Staff) เป็นผู้ช่วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา คณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง และห้ามแต่งตั้งกรรมการเกินกว่าสองคนจากพรรคการเมืองเดียวกัน และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และเป็นได้เพียงวาระเดียว และคาบเวลาการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน เพื่อให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระไม่พร้อมกัน

โครงสร้างของ MSPB

ปัจจุบัน MSPB มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 230 คน รับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐประมาณ 1.8 ล้านคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นตุลาการวินิจฉัยคดี (Administrative Law Judge)

61 คน และนิติกรผู้ช่วย (Legal Assistant) 40 คน MSPB มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตันดีซี และมีสำนักงานภาค 5 ภาค

เรื่องที่สามารถฟ้องร้องต่อ MSPB

MSPB จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี 2 กรณี คือ

- 1) เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย
- 2) ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

การยื่นคำร้องต่อ MSPB

1) การยื่นคำร้องโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อสำนักงานภาคของ MSPB ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุแต่ต้องส่งภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง

2) การยื่นคำร้องโดย Special Counsel ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้ามซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทน และหาก Special Counsel ไม่ดำเนินการฟ้องร้องแทนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้อง MSPB โดยตรงได้ตาม “Whistleblower Protection Act 1989”

กระบวนการพิจารณาคำร้อง

เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาไต่สวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวน รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้ว จึงจะพิจารณาคัดสินคดี และหากคู่กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบผลถือว่าคำตัดสินนั้นถึงที่สุด และในกรณีที่มีการอุทธรณ์เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB ณ กรุงวอชิงตัน มติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้

2.6.2 คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมของออสเตรเลีย⁶⁰ (The Public Service and Merit Protection Commission) เรียกโดยย่อว่า PSMPC มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันว่า ค่านิยมของระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้นำไปใช้โดยหน่วยงาน หรือการจ้างงาน ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม มาตรฐานทางจริยธรรม การปฏิบัติงาน และการเลื่อน

⁶⁰ สำนักงานกฎหมาย. (ม.ป.ป.). ระบบพิทักษ์คุณธรรมออสเตรเลีย. 10 พฤศจิกายน 2553, จาก

ตำแหน่งที่เป็นธรรม เพื่อส่งเสริมให้งานบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ โดยเน้นในเรื่องการให้บริการประชาชนเป็นหลัก โดยให้คำแนะนำและให้แนวทางการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่างๆ หน่วยงานปฏิบัติตาม

อำนาจหน้าที่ของ PSMPC

- 1) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านงานบริการสาธารณะ
- 2) บริหารจัดการและอำนวยความสะดวกให้เกิดการเข้าใจบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ The Public Service Act 1999 และบทกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติตามมาเพื่อให้เป็นไปตาม The PS Act 1999
- 3) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐบาลต่างๆ เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานองค์กร
- 4) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับ public service ในเรื่องค่านิยม (Values) เรื่องประมวลความประพฤติ (Code of Conduct) และเรื่องนโยบายความหลากหลายในการจ้างงาน (Workplace diversity)
- 5) ควบคุมตรวจสอบและวิเคราะห์ในประเด็น แนวโน้ม และเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- 6) เป็นผู้นำในเรื่องบริการสาธารณะ และให้บริการเป็นการทั่วไปในระดับชาติเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาและการฝึกอบรม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในสถานการณ์ปัจจุบัน
- 7) ตรวจสอบความถูกต้อง กรณีผลการปฏิบัติงานของ agencies ที่กระทบกับ public service employees ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน
- 8) ประเมิน ทำรายงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่อง public service
- 9) ดำเนินการเพื่อให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ และองค์ประกอบในเรื่องการให้บริการสาธารณะ

โครงสร้างของ PSMPC มีคณะกรรมการ 3 คน คือ

- 1) The Public Service Commissioner
 - 2) The Deputy Public Commissioner
 - 3) The Merit Protection Commissioner (The MPC)
- Employees สามารถร้องขอให้ The MPC ดำเนินกิจการพิจารณาทบทวน (review) การกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดของตนในกรณีต่อไปนี้

- 1) กรณีไม่พอใจผลการ review ตามกระบวนการภายในของหน่วยงานต้นสังกัด
- 2) กรณีได้รับแจ้งจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดว่า การดำเนินการที่ได้ทำไปแล้วไม่สามารถ review ตามกระบวนการภายในต้นสังกัดได้
- 3) กรณีต้องการ review คำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดว่า employee ละเมิด The Code of Conduct หรือกรณีที่ต้องการ review การลงโทษ employee โดยหน่วยงานต้นสังกัดฐานละเมิด Code of Conduct และกรณีอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว The MPC ก็จะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และเมื่อได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว The MPC ก็จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หาก The MPC เห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุผลแล้ว The MPC ก็จะให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัด ดำเนินการดังนี้

- 1) ดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวใหม่อีกครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำตัดสินเดิม
- 2) เปลี่ยนแปลงกฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม
- 3) ดำเนินการอื่นที่เหมาะสม

The MPC ไม่สามารถบังคับให้หน่วยงาน agency ปฏิบัติตามผลการพิจารณาคัดสินของ The MPC อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงาน agency ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของ The MPC นั้น The MPC ก็อาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

หาก employee ไม่พอใจผลคำตัดสินของ The MPC หรือผลการดำเนินการของ agency สามารถอุทธรณ์ในข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมได้

Review of Promotion Decision

Employees สามารถร้องต่อ The MPC เพื่อให้มีการ review เรื่องการพิจารณาความชอบ (promotion) โดยคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่แต่งตั้งโดย The MPC ที่มีชื่อว่า Promotion Review Committee of promotion decisions (The PRC) หลังจากที่คณะกรรมการได้มีคำตัดสินก็จะมีการรายงานผลการตัดสินดังกล่าวให้กับหัวหน้าหน่วยงาน และหัวหน้าหน่วยงานราชการจะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของ The PRC หากกรณีไม่พอใจคำตัดสินของ The PRC ก็สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาทบทวนคำตัดสินได้ (Judicial Review)

Whistleblowing

กรณีที่มีการร้องเรียนผู้อื่นเกี่ยวกับการละเมิด The Code of Conduct (Whistleblowing report) และไม่พอใจผลการสืบสวนสอบสวน และการตัดสินใจของหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องมีข้อกำหนดในเรื่องวิธีการให้ผู้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อ The MPC ได้

ข้อสังเกต

หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง review เป็นของหน่วยงานที่มีชื่อว่า Client Service Team

ออสเตรเลียไม่แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นอิสระต่างหากอีกหน่วยงานหนึ่งดังเช่น สหรัฐอเมริกา แต่รวมงานด้านนี้ไว้ในหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานบริหารบุคคลแล้วเรียกชื่อหน่วยงานนี้รวมกันว่า The Public and Merit Protection Commission (PSMPC) โดย PSMPC นั้น จะเน้นด้านการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ มากกว่าจะเน้นเรื่องการออกกฎเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม หรือเรียกว่าคอยเป็นที่เสียงในการดำเนินงาน แต่คำตัดสินนั้นไม่ได้เด็ดขาดและไม่ผูกพันหน่วยงานของรัฐ เช่น MSPB ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของ PSMC ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Merit Protection ไปยังศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับของสหรัฐอเมริกา

2.6.3 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อิสระจากฝ่ายบริหาร

ที่มาของ ก.พ.ค. กฎหมายได้กำหนดให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย⁶¹

- 1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ
 - 2) รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา 1 คน เป็นกรรมการ
 - 3) กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน ซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. เป็นกรรมการ
 - 4) เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ
- คุณสมบัติของ ก.พ.ค. มีดังนี้⁶²

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี
- 3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 26.

⁶² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 25.

(1) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(2) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือ เทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือ เทียบเท่า

(5) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ.กำหนด

(6) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาการที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

กรรมการ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้⁶³

1) เป็นข้าราชการ

2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด

3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือ เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ก.พ.ค. สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ด้วย⁶⁴

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 27.

⁶⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 36.

ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว⁶⁵

ก.พ.ค. มีอำนาจดังนี้⁶⁶

1) กำกับ ดูแลให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ดังต่อไปนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

(4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

2) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 114

4) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามมาตรา 123

5) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม มาตรา 126

6) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค.เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

7) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.พ.ค. และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁶⁷

⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 29.

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 117.

เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.⁶⁸

ในส่วนเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ก.พ.ค. จะรับพิจารณาเรื่องที่ข้าราชการร้องทุกข์ กรณีมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของปลัดกระทรวง รัฐมนตรี เจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี และเมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใด ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น⁶⁹

ส่วนในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น⁷⁰

สถานการณ์ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องตามหน้าที่และสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ดังเช่น ก.พ. ที่ ก.พ. เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นให้นายกรัฐมนตรีสั่งการในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 มีจำนวนทั้งสิ้น 10 ฉบับ โดยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อมีการกล่าวหาข้าราชการผู้ใดว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องดำเนินการสืบสวนหรือสอบสวน เพื่อพิสูจน์ความผิดผู้ถูกกล่าวหา โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งต้องอยู่ในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดด้วย ทั้งนี้ ข้าราชการที่ถูกลงโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. เพื่อตรวจสอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาได้ เนื่องจากการอุทธรณ์ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา โดยการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลัก

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116.

⁶⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123.

⁷⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 56.

ความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม เงื่อนไขเกี่ยวกับ
เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และหลักความเป็นกลาง ซึ่งผู้ออกคำสั่งหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
ในการออกคำสั่งหรือผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในการดำเนินการ
ดังกล่าว ดังรายละเอียดที่กล่าวไว้แล้ว



บทที่ 3

การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

ในการนี้จะได้กล่าวถึงความหมายและจุดมุ่งหมายของวินัย รวมทั้งความหมายและจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย โดยดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่กระทำตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเมื่อใดที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการหาข้อเท็จจริงว่ากรกล่าวหาดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ รวมทั้งการตรวจพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และเมื่อข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยและถูกลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์เพื่อเป็นการร้องขอความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไป ซึ่งการอุทธรณ์นี้จึงเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการรับราชการ ที่ข้าราชการจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกลงโทษ หรือถูกออกจากราชการโดยไม่มีความผิดหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไป

3.1 ข้อความคิดว่าด้วยวินัย

3.1.1 ความหมาย

หากจะพิจารณาถึงความหมายของวินัยแล้ว จะพบว่าวินัยมีความหมายที่ค่อนข้างกว้างขวาง และมีความคิดหลากหลายแตกต่างกันออกไป เนื่องจากในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกเป็นต้นมา ไม่เคยมีการนิยามความหมายของ “วินัย” ไว้เลย จนกระทั่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันก็ไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “วินัย” ไว้อย่างชัดเจน แต่มีนักวิชาการที่ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการบริหารงานบุคคล ได้ให้คำอธิบายความหมายของคำว่าวินัยดังนี้

1) Willaim B. Werther, Jr. and Keith Davis ให้ความหมายว่าวินัยเป็นการปฏิบัติการของฝ่ายบริหารที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขององค์กร¹

¹ William B. Werther, Jr & Keith Davis. (1981). **Personnel Management and Human Resources**. p. 372 อ้างถึงใน กิตติศักดิ์ ลิ้มปิติกุล. (2529). การฝ่าฝืนวินัยของข้าราชการสุจริตกร. หน้า 10.

2) Baker A. Alton ให้ความหมายว่า วินัย คือ วิธีการที่เสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบและปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบ²

3) Leon Magginson อธิบายว่า วินัยมาจากคำว่า “Discipline” แปลว่า “Follower” วินัยดีจึงเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี “good-leadership” วินัยมีความหมายแตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะ คือ³

(1) วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง “Self-control” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการเรียกว่า “Self-discipline”

(2) วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ “Condition for orderly behavior” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมที่เป็นระเบียบโดยการสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ

(3) วินัยลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม “Judicial due process” การมองวินัยในแง่ที่มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ มีการออกกฎ ระเบียบให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็จะลงโทษผู้ทำผิด

4) นายประวิณ ฒ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้ให้ความหมาย “วินัย” เป็น 2 แนวทาง ดังนี้⁴

(1) ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (behavior) ที่คนแสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรือการอยู่ในแบบแผน

(2) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ปทัสถาน (norm) แห่งความประพฤติที่กำหนดไว้เป็นแบบแผนให้คนในแต่ละวงการยึดถือและปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นกระบวนการทางนิติธรรม (judicial due process) ซึ่งมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติกำหนดโทษของการฝ่าฝืน และการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้ทำผิด

² Baker A. Alton. (1995). *Personnel Management in small Plant*. p. 1 อ้างถึงในกิตติศักดิ์ ลิ่มปิติกุล. แหล่งเดิม.

³ Leon C. Magginson. (1977). *Personnel and Human Resources Administration* (3rd edition). pp. 468-470. อ้างถึงใน สุรชาติพษ์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. หน้า 6.

⁴ สำนักงาน ก.พ. (2531). การเสริมสร้างวินัยข้าราชการพลเรือน. หน้า 2.

จากความเห็นดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า วินัยมีความหมายเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) เป็นกฎ ระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับ หรือปทัสถานต่างๆ ที่กำหนดขึ้น เพื่อให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้นๆ ปฏิบัติตามเพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนที่ดีในการปฏิบัติงานร่วมกันให้ได้ผลดี และผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกพิจารณาลงโทษ

2) เป็นการควบคุมพฤติกรรมของตนเอง เพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกที่ควรตามความประสงค์ขององค์กรนั้นๆ และรวมถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาด้วย

วินัยข้าราชการพลเรือนจึงมีความสำคัญเป็นอันมากต่อรัฐบาลในการบริหารงานของประเทศ เพราะข้าราชการพลเรือนเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารราชการซึ่งจะเข้าถึงประชาชน โดยตรง หากข้าราชการพลเรือนไม่มีวินัยดีพอจะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ ศรัทธาในตัวข้าราชการ และพลอยขาดความเชื่อถือ ศรัทธาและไม่ให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลในการบริหารประเทศ นอกจากนี้วินัยจะมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมแล้ว ยังมีความสำคัญต่อตัวข้าราชการอีกด้วย เพราะวินัยจะเป็นเครื่องนำตนไปในทางที่ดี ทำให้ปฏิบัติงานได้ผลดีมีประสิทธิภาพ ได้รับความดีความชอบ มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานและประสบความสำเร็จในชีวิตรวมทั้งมีความสุขกับการปฏิบัติราชการ ดังนั้น จึงต้องมีวินัยเป็นเครื่องกำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติเพื่อให้ข้าราชการเป็นบุคคลที่มีความประพฤติดี และปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

3.1.2 จุดมุ่งหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการพลเรือน มีดังนี้⁵

1) เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เมื่อข้าราชการมีวินัยก็จะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ผลการปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพกว่าบุคคลที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เมื่อผลงานแต่ละคนมีประสิทธิภาพก็จะส่งผลประโยชน์เพิ่มประสิทธิภาพให้กับราชการ

2) เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อหน่วยงานราชการแต่ละแห่งมีบุคคลซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องจักรในการทำงาน และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ราชการเจริญก้าวหน้าส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมไม่มีผู้ใดกล้ามารุกรานได้

3) เพื่อความผาสุกของประชาชน ถ้าข้าราชการทำงานให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองและมั่นคง ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์สูงสุด คือ ประชาชนผู้รับบริการนั่นเอง

⁵ สำนักงาน ก.พ. (2530). คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. หน้า 1.

⁶ สำนักงาน ก.พ. (2532). วินัยและคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน. หน้า 9.

4) เพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ จุดมุ่งหมายในข้อนี้เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของข้าราชการโดยตรง แม้ว่าความปลอดภัยนั้นจะถือเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละบุคคลไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้บริการบริหารราชการดำเนินไปด้วยความสำเร็จลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นผู้ที่ประชาชนให้ความนับถือ ศรัทธา และยกย่อง หากข้าราชการประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ประชาชนก็จะเสื่อมความเชื่อถือในตัวข้าราชการ อันจะส่งผลไปถึงการเสื่อมความเชื่อถือในหน่วยงานราชการและรัฐบาลด้วย

3.1.3 ข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่มาตรา 80 ถึงมาตรา 85 โดยแยกแต่ละประเภทได้ดังนี้

1) ข้อกำหนดวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่

เมื่อบุคคลใดได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการแล้ว จะต้องมียกข้อกำหนดสำหรับความปลอดภัยปฏิบัติตัวตามตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่องานราชการ ดังนี้

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา 81)

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม (มาตรา 82 (1))

(3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ (มาตรา 82 (3))

(4) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ (มาตรา 82 (5))

(5) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาความลับของทางราชการ (มาตรา 82 (6))

(6) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย (มาตรา 82 (9))

(7) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 83 (3))

(8) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ประพฤติเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (มาตรา 83 (4))

(9) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์ อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน (มาตรา 83 (5))

(10) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (มาตรา 83 (6))

(11) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. (มาตรา 83 (8))

(12) ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต (มาตรา 85 (1))

(13) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 (2))

(14) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ (มาตรา 85 (3))

2) ข้อกำหนดวินัยต่อประชาชน

ข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานเพื่อบริการประชาชนหรือสนองความต้องการของประชาชน โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลและประชาชน ดังนั้นในการปฏิบัติงานของข้าราชการจึงจำเป็นต้องกำหนดพฤติกรรมที่พึงมีต่อประชาชน ดังนี้

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน (มาตรา 82 (8))

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่คูห่มิน เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการ (มาตรา 82 (9))

3) ข้อกำหนดวินัยต่อผู้บังคับบัญชา

ในระบบราชการบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดถึงเรื่องอำนาจการบังคับบัญชาไว้ โดยกำหนดให้การบริหาร หรือการสั่งการเป็นไปตามอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในกระบวนการบริหารราชการ ดังนี้

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม (มาตรา 82 (4))

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย (มาตรา 83 (1))

(3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือคน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือคนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว (มาตรา (83 (2))

4) ข้อกำหนดวินัยต่อเพื่อนร่วมงาน

ข้าราชการต้องมีวินัยต่อเพื่อนข้าราชการด้วย เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เพราะการประสานงานที่ดีจะนำไปสู่ผลงานหรือผลสำเร็จ นอกจากนี้ข้าราชการต้องให้เกียรติ และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ของงานราชการเป็นสำคัญ ได้แก่

ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกัน ในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ (มาตรา 82 (7))

5) ข้อกำหนดวินัยต่อตนเอง

ข้าราชการต้องมีวินัยต่อตนเอง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความดี ความเจริญก้าวหน้าของตนเอง อันจะส่งผลให้ภาพพจน์ชื่อเสียงของราชการโดยส่วนร่วมดีขึ้นไปด้วย ดังนี้

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย (มาตรา 82 (10))

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 (4))

(3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (มาตรา 85 (6))

3.2 การลงโทษทางวินัย

โดยปกติมนุษย์ไม่สามารถอยู่คนเดียวได้ตามลำพัง ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอิทธิพล และส่งผลบังคับให้มนุษย์ต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นพวก ซึ่งเรียกว่าสังคม ดังนั้น จึงมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่คนในสังคมจะต้องร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อควบคุมความประพฤติ ของปัจเจกบุคคลให้อยู่ในทำนองคลองธรรม และอยู่ร่วมกับกลุ่มชนส่วนใหญ่ได้ อันจะนำมาซึ่ง ความผาสุกและความเป็นระเบียบเรียบร้อย กล่าวโดยสรุปได้ว่าการสร้างกฎเกณฑ์ ระเบียบวินัยขึ้นมา เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกัน ได้ด้วยความผาสุก

การที่จะหวังให้เจ้าหน้าที่ในองค์การปฏิบัติงานโดยเรียบร้อย ไม่มีการกระทำผิดวินัย เลขนั้น ย่อมเป็นไปได้ รวมทั้งการหลีกเลี่ยงที่จะมิให้มีการลงโทษซึ่งก็เป็นไปได้ยากเช่นกัน ดังนั้น “ที่ใดไม่มีระเบียบวินัย ที่นั่นต้องมีการลงโทษ”⁷ แต่การลงโทษนั้นควรจะเลือกใช้เป็นวิธี สุดท้าย เมื่อเห็นว่าการป้องกันและการเสริมสร้างทางวินัยนั้นมีได้ผล

ข้าราชการทุกคนมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาวินัย ซึ่ง “วินัย” เป็นกรอบให้ข้าราชการทุกคน ยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้ทุกคนสำนึกอยู่เสมอว่าจะประพฤติและปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุด ผู้ที่มีวินัยเท่านั้น จึงจะเป็นผู้ประพฤติดี ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จด้วยดี และทำให้ประชาชนมีความศรัทธาในการ ปฏิบัติหน้าที่

3.2.1 ความหมาย การลงโทษ

มาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัยอันเป็นมาตรการในทางลบ (negative) เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดทางวินัย ในปัจจุบันทางราชการจะใช้การลงโทษเป็นมาตรการสุดท้าย หลังจากที่มีการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัยและการป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่อาจใช้ ได้ผลในกรณีนั้น⁸

3.2.2 จุดมุ่งหมาย การลงโทษทางวินัย

คือ การที่กฎหมายได้บัญญัติข้อกำหนดทางวินัยให้ข้าราชการรักษาหรือยึดถือซึ่งมีทั้ง ข้อบัญญัติให้ถือปฏิบัติและข้อห้ามมิให้กระทำ เมื่อข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อที่ต้องปฏิบัติ ก็ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดวินัยและจะต้องถูกลงโทษ

การลงโทษทางวินัย มีจุดมุ่งหมายดังนี้⁹

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดว่าข้าราชการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้าม ผู้ที่

⁷ เมตต์ เมตต์กรูณจิต. (2525). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (สามัญ). หน้า 57.

⁸ สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. หน้า 11.

⁹ สำนักงาน ก.พ. (2530). เล่มเดิม. หน้า 252-255.

เป็นผู้กระทำผิดวินัย¹⁰ และเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹¹ ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย¹² ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย โดยการ “ปราบ” ผู้กระทำผิด และ “ปราม” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำผิด

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดว่า การลงโทษข้าราชการให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและมาตราใด¹³ ซึ่งการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดต้องกระทำโดยฉับพลัน เป็นธรรม เสมอหน้า และเหมาะสม กล่าวคือ การลงโทษทางวินัยจะต้องกระทำในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำผิดและได้พิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วว่าผู้นั้นกระทำผิดจริง รวมทั้งการลงโทษจะต้องเสมอหน้ากัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือ ผู้กระทำผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกัน และจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้ข้าราชการรู้สึกว่าเป็นธรรมในระบบราชการและจะมีขวัญ กำลังใจ ในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้

3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งการที่จะลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษผู้นั้นรู้ เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำลงไป ซึ่งกระทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำลงไปว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ และผู้ที่กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษ เพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อมิให้กระทำผิดอีกต่อไป

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานอย่างสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้นๆ ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งแสดงว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการต่อไป ก็จะต้องลงโทษสถานหนัก คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หรือแม้จะยังลงโทษสถานหนักดังกล่าวไม่ได้ ถ้าเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ใน

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 84.

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 90 วรรคหนึ่ง.

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 90 วรรคสอง.

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 89.

ราชการที่อาจพิจารณาให้ออกจากราชการในฐานะอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย

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

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) ตัดเงินเดือน
- 3) ลดเงินเดือน
- 4) ปลดออก
- 5) ไล่ออก

โทษทางวินัยทั้ง 5 สถานนี้ แยกพิจารณาเป็นโทษ 2 ระดับ คือ โทษสำหรับความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

1) โทษสำหรับความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดว่า ข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้¹⁴

2) โทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดว่า ข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก¹⁵

3.3 ความแตกต่างระหว่างการลงโทษทางวินัยกับการให้ออกจากราชการ

การสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิใช่เป็นการลงโทษทางวินัย แต่เป็นการให้ออกด้วยเหตุผลของความเหมาะสมในการบริหารราชการซึ่งมีอยู่หลายกรณี ดังนี้

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 96.

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 97.

1) สั่งให้ออกจากราชการกรณีเป็นผู้มีผลการประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการต่ำกว่ามาตรฐานตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.¹⁶

2) สั่งให้ออกจากราชการกรณีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้าม¹⁷

3) สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือผลแห่งคดีได้¹⁸

4) ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งบรรจุ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้¹⁹

(1) ข้าราชการผู้นั้นเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนโดยสม่ำเสมอ

(2) ข้าราชการผู้นั้นสมัครไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ

(3) ข้าราชการผู้นั้นขาดคุณสมบัติทั่วไป กรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือเป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ หรือมีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินั้นหรือกฎหมายอื่น หรือเป็นบุคคลล้มละลายหรือเป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(4) กรณีที่ทางราชการเลิกหรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการปฏิบัติหรือดำรงอยู่ สำหรับผู้ที่ออกจากราชการในกรณีให้ได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดด้วย

(5) ข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(6) ข้าราชการผู้นั้นหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 59.

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 67.

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 101.

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 110.

(7) ข้าราชการผู้นั้นมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษ แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกลงโทษ ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(8) ข้าราชการผู้นั้นต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

5) สั่งให้ออกจากราชการกรณีข้าราชการผู้นั้นไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

ข้าราชการที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง²⁰

3.4 ลักษณะสำคัญของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

ในการดำเนินการขององค์การ (Organizations) โดยทั่วๆ ไปจะต้องมีการจัดระเบียบภายในองค์การเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การนั้นๆ ซึ่งมีระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ เรียกว่า “วินัย” ซึ่งการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ มีความแตกต่างกับการดำเนินคดีแพ่งหรือดำเนินคดีอาญา ดังนี้

3.4.1 การกระทำผิดวินัยไม่มีอายุความ

กล่าวคือ หากข้าราชการผู้ใดได้กระทำผิดวินัยครบองค์ประกอบความผิดวินัยแล้ว ตราบใดที่ผู้นั้นยังมีสถานภาพเป็นข้าราชการ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้หรือแม้ภายหลังจะออกจากราชการไปแล้ว หากมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่าการกระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดทางอาญา อันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการเว้นแต่เพราะเหตุตาย ทั้งนี้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะต้องดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับ

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 114.

แต่วันที่ผู้ยื่นพินจากราชการ กล่าวคือ จะต้องมีการกล่าวหาว่าผู้ยื่นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก่อนที่ผู้ยื่นจะพินจากราชการ ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ แม้ว่าผู้ยื่นจะพินจากราชการก่อนการดำเนินการทางวินัยจะเสร็จสิ้นก็ตาม ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีอาญาหรือการดำเนินคดีแพ่งที่จะต้องดำเนินการภายในอายุความ

3.4.2 การลงโทษทางวินัยต้องดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัย ข้าราชการผู้ใดจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากไม่ดำเนินการตาม ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้จะทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระบวนการ ดำเนินการของผู้บังคับบัญชาก่อนที่จะสั่งลงโทษทางวินัยเรียกว่าการดำเนินการทางวินัย โดยการ ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 2 ประเภท ได้แก่ การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะได้กล่าวโดย ละเอียดในหัวข้อต่อไป

3.5 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำตามหลักเกณฑ์หรือ เป็นพิธีการตามกฎหมายเมื่อข้าราชการมีกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ได้แก่ การสืบสวน การตั้ง เรื่องกล่าวหา การสอบสวน การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการ สอบสวนพิจารณาความผิด การกำหนดโทษและการลงโทษ

จุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัยก็เพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ได้กระทำความผิดในกรณีใดหรือไม่ ให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรม ให้ผู้กระทำ ความผิดได้รับการลงโทษและไม่ให้ลงโทษผู้ไม่มีความผิด ให้การลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับ ความผิดและเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยสุจริต

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นว่าการดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่กระทำตาม หลักเกณฑ์หรือวิธีตามกฎหมาย แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาสั่งให้ดำเนินการสืบสวนเพื่อจะฟังว่ากรณีมี มูลหรือไม่ เป็นกระบวนการก่อนดำเนินการทางวินัย หากผู้บังคับบัญชาสืบสวนเรื่องใดแล้วเห็นว่า กรณีไม่มีมูล ก็ไม่ต้องรายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อตรวจสอบการดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งมีรายละเอียดดังจะกล่าว ต่อไปนี้

3.5.1 การสืบสวนทางวินัย คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบ รายละเอียดแห่งกรณีที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ แยกออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

- 1) การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย
- 2) การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย
โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.5.1.1 การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนเมื่อมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการอาจกระทำผิดวินัย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่า กรณีมีมูลน่าเชื่อว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยหรือไม่ หากกรณีมีมูลก็ดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าสืบสวนแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูลก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัย

การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องทำเป็นวิธีการตามกฎหมาย จึงอาจกระทำโดยทางลับก็ได้

การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่ควรจะทำก่อนดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เพราะการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใด แม้เพียงแต่ตั้งเรื่องกล่าวหาหรือสอบสวนก็มีผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้น และทางราชการเป็นส่วนรวมแล้ว กล่าวคือ ข้าราชการผู้นั้นจะถูกรุหนามินทา หรือดูหมิ่น เกลียดชังจากเพื่อนข้าราชการด้วยกัน ตลอดจนสังคมทั่วไปซึ่งจะกระทบกระเทือนถึงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ยิ่งการสอบสวนใช้เวลานานๆ ก็ยิ่งจะเสียหายหรือเสียประโยชน์แก่ข้าราชการผู้ถูกสอบสวนเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านความดีความชอบ และโอกาสที่จะก้าวหน้า ฉะนั้น จึงสมควรผลิผลตามดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดโดยมิได้สืบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงเสียก่อนว่ากรณีมีมูล ทั้งนี้ มีบทกฎหมายที่ชี้แนะว่าควรจะได้สืบสวนให้ได้ความว่ากรณีมีมูลเสียก่อนแล้วจึงดำเนินการทางวินัย คือ

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

ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า เป็นวิธีการก่อนดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะต้องสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

นอกจากนี้ มาตรา 91 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำ

ผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้วให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 แล้วแต่กรณี”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 93 ต่อไป

อย่างไรก็ดี หากมีการกล่าวหาข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องกล่าวหาจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ทราบว่ากรณีมีมูลหรือไม่ มิฉะนั้นผู้บังคับบัญชานั้นจะมีความผิดในกรณีละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย ดังนั้น หากเก็บเรื่องที่มีผู้กล่าวหาโดยเชื่อเอาเองว่ากรณีไม่มีมูล ซึ่งอาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ ทางที่ดีที่สุดควรทำการสืบสวนและบันทึกผลการสืบสวนไว้เป็นหลักฐาน

กรณีที่จะทำการสืบสวน ได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย ซึ่งการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยนั้นอาจมีที่มาอันเป็นมูลกรณีแห่งเรื่องที่ปรากฏขึ้นหลายทาง เช่น

(1) มีผู้ร้องเรียนขึ้นมากล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย โดยผู้ร้องเรียนนั้นได้แจ้งชื่อและที่อยู่ของตนเป็นที่แน่นอน พร้อมทั้งระบุกรณีที่กำลังกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยนั้นพอที่สามารถดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ กรณีเช่นนี้ ก็ควรสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเสียก่อนว่ากรณีมีมูลตามที่ร้องเรียนกล่าวหาหรือไม่

(2) ผู้บังคับบัญชาผู้เห็น หรือสงสัยว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจรู้เห็นการกระทำเอง หรือมีผู้บอกให้รู้หรือพบเห็นจากเอกสารหลักฐานก็ได้ ซึ่งควรสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่ากรณีมีมูลการกระทำผิดวินัยหรือไม่

(3) ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นแจ้งมาให้ทราบว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำผิดวินัยหรือสงสัยว่ากระทำผิดวินัย เช่น ได้รับแจ้งจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ก.พ. หรือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น กรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาก็ควรสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่ากรณีมีมูลที่ควรตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ (กรณี สดง. หรือ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด อาจดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสืบสวนหรือตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงอีก ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น)

(4) มีบัตรสนเท่ห์ กล่าวหาว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำผิดวินัยโดยบัตรสนเท่ห์ ซึ่งกรณีการกล่าวหาเป็นบัตรสนเท่ห์ได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0206/17085 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการ

ร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยในข้อ 1 กล่าวคือ “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการในเบื้องต้นให้ถือเป็นความลับทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ให้พิจารณาเฉพาะรายที่ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น” กรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาก็ควรสืบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความว่า กรณีมีมูลตามบัตรสนเท่ห์หรือไม่

3.5.1.2 การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย การสืบสวนประเภทนี้ ได้แก่ การสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง เช่น ข้อเท็จจริงที่จะฟังได้ว่า ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิดปรากฏชัดแจ้งตามข้อ 4 (2) แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งหรือไม่ การสืบสวนดังกล่าวเป็นกระบวนการที่กระทำอันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง กล่าวคือ ข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งแล้วว่าข้าราชการได้ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน ไม่จำเป็นที่จะต้องสอบสวนว่าละทิ้งหน้าที่ราชการหรือไม่แล้ว เพียงแต่สืบสวนให้ได้ความว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ แต่ถ้าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณีพิจารณาโทษ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนก็ได้

วิธีการสืบสวน

วิธีการสืบสวนทางวินัยนั้นไม่มีกฎหมายหรือระเบียบการใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ฉะนั้น การสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวนว่าควรจะใช้วิธีการใด จึงจะเหมาะสมที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ

การสืบสวนทางวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวนก็ได้ หรืออาจส่งประเด็นไปให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น เช่น จังหวัด อำเภอ หรือสถานทูต ช่วยสืบสวนให้ก็ได้

การสืบสวนกระทำได้ 2 วิธี คือ

การสืบสวนโดยทางลับ ได้แก่ การหาข้อเท็จจริงที่ดำเนินการไปโดยมิให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดรู้ตัวถึงเรื่องที่จะทำการสอบสวน โดยใช้วิธีการที่เหมาะสม เช่น เข้าไปพูดคุยปกติแล้วหว่านล้อมให้เข้าประเด็นที่ต้องการทราบหรือแอบแทรกเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์เพื่อจะได้ทราบถึงความเคลื่อนไหว หรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้น

การสืบสวนโดยเปิดเผย ได้แก่ การหาข้อเท็จจริงโดยวิธีแจ้งหรือแสดงให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดทราบถึงประเด็นแห่งความผิด และขอให้ชี้แจงแสดงเหตุผลแก่ข้อกล่าวหาโดยผู้สืบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่

การที่จะดำเนินการสืบสวนโดยเปิดเผยหรือโดยทางลับนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะสืบสวนความร้ายแรงแห่งกรณี ตลอดจนความเสียหายหรือเสียชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งในการสืบสวนถ้ามีการบันทึกถ้อยคำของผู้ที่ได้สอบถามควรให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วย แต่ถ้าผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อจะด้วยเหตุผลใดก็ตามผู้สืบสวนจะทำเพียงบันทึกรายงานการสืบสวนก็ได้

เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ต้องพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เนื่องจากกระบวนการดำเนินการมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.5.2 การสอบสวนวินัย หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ได้ความจริงและยุติธรรม เพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ถ้ากระทำผิดจริงก็จะได้ลงโทษผู้กระทำผิดนั้น แต่หากมิได้กระทำผิดก็สั่งยุติเรื่องสอบสวน แบ่งเป็น 2 ประเภท

3.5.2.1 การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย (การดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนกรณีกล่าวหาข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้กำหนดให้ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่ผู้

บังคับบัญชาเห็นสมควร ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 19 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2547 รายละเอียด ดังนี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92 ได้กำหนดเป็นหลักการว่า ถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ามีมูล หากความผิดนั้นมีใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้วผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

การสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การสอบสวนในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วยการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งควรดำเนินการตามขั้นตอนตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาโดยอนุโลม มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

(1) เรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำการใด เมื่อใด อย่างไร พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

(2) ถามผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร

(3) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาให้ผู้สอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า การกระทำตามที่ถูกกล่าวหา นั้นเป็นความผิดวินัยกรณีใดอย่างไร หากผู้ถูกกล่าวหา ยังคงยืนยันตามที่ได้รับสารภาพ ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพรวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพ (ถ้ามี) และสาเหตุแห่งการกระทำไว้ด้วยแล้วพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยกรณีใด มาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด

(4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ ให้ผู้สอบสวนดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา แล้วพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใดหรือไม่ อย่างไร แล้วเรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งข้อกล่าวหาอีกครั้ง โดยระบุข้อกล่าวหาที่

ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

(5) ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือให้ถ้อยคำต่อผู้สอบสวน และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานขอให้ผู้สอบสวนเรียกมาก็ได้

(6) พิจารณาเปรียบเทียบพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่หักล้างข้อกล่าวหาและวินิจฉัยลงความเห็นว่าคุณถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร ถ้าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด แล้วทำรายงานการสอบสวน

(7) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสอบสวนเองหรือพิจารณารายงานการสอบสวนรวมทั้งสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัย หรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัยก็ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และอยู่ในอำนาจของคนที่จะลงโทษได้ ก็ให้สั่งลงโทษตามอำนาจหน้าที่ตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิดในกรณีที่กระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่ต้องดำเนินการสอบสวน ซึ่งมีบางกรณีเป็นข้อยกเว้นที่ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องสอบสวน หรืองดการสอบสวนก็ได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ดังนี้

(1) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำผิด และผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้น ได้ประจักษ์ชัดอยู่แล้ว

(2) กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

3.5.2.2 การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งมีกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนที่ต้องกระทำตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการสอบสวน หากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้โดยถูกต้องครบถ้วน แล้วนำผลการดำเนินการดังกล่าวไปออกคำสั่งทางปกครอง จะทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายกำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองไว้

โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และเพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งมีบางกรณี เป็นข้อยกเว้นที่ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ดังนี้

(1) กระทบความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษหนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันและ ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง แม้จะไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ตาม แต่จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของกลุ่มกรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้กลุ่มกรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” เช่น กรณีข้าราชการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แม้จะเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งก็ตาม เนื่องจากคำสั่งลงโทษ เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งกระทบสิทธิต่อผู้ที่จะถูกลงโทษ ดังนั้น จึงควรที่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะพิจารณาสั่งลงโทษ ซึ่งการที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ติดต่อหรือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบเบื้องต้นอาจเป็นเพราะไปประสบอุบัติเหตุมีอาการบาดเจ็บสาหัส ไม่ได้สติ ทำให้ไม่สามารถติดต่อผู้ใดก็อาจเป็นได้

การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เป็นกระบวนการตรวจสอบพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามที่ถูกลกล่าวหาหรือไม่ เป็นการดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนการสอบสวนที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) กรณีจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์เข้าข่ายเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 บัญญัติว่า “การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

- (1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
- (2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- (3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือ โดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ
- (4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (5) คูหมีน เหยียดหยาม กดจี ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้มาติดราชการอย่างร้ายแรง
- (6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือ โทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- (8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

2) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่

- (1) นายกรัฐมนตรี สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกัน โดยมีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย (มาตรา 94 (3))
- (2) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ใน

บังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ และตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี (มาตรา 57 (1) (4) และ (7))

(3) ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับต้น อำนวยการสูง ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ (มาตรา 57 (2) (3) (5) (6) (8))

(4) อธิบดี ผู้บังคับบัญชา สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการต้น ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ อาวุโส ชำนาญงาน ปฏิบัติงาน (มาตรา 57 (6) (9) (10))

(5) ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชา สำหรับข้าราชการพลเรือนในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ชำนาญงาน ปฏิบัติงาน (มาตรา 57 (11))

3) องค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนต้องประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการอย่างน้อย 2 คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ ตามข้อ 3 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ซึ่งกรรมการจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(1) ประธานกรรมการ กรรมการ เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ ต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(2) ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ส่วนกรรมการอื่นตลอดจนเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการจะดำรงตำแหน่งใด ระดับใดก็ได้

(3) กรรมการคนหนึ่งต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย

ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0611/ว 6 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย” และ “ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย” ดังนี้

- ก. ผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หมายถึง
- ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยซึ่งสำนักงาน ก.พ. จัดขึ้น หรือ
 - ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีส่วนราชการต่างๆ จัดขึ้น หรือ
 - ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการที่สำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณารับรองหลักสูตรแล้ว

ข. ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย หมายถึง ข้าราชการซึ่งผู้มีอำนาจแต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะสอบสวนในเรื่องที่กล่าวหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เช่น เป็นผู้มีความสนใจ และได้ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการอยู่เสมอ หรือเป็นผู้ที่เคยทำหน้าที่ตรวจสำนวนการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการ และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษมาแล้ว เป็นต้น

(4) กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งระดับต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ

(5) กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน การพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน หรือการเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว²¹

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องมีสาระสำคัญดังนี้

- ก. ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- ข. เรื่องที่กล่าวหา
- ค. ชื่อและตำแหน่งของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน

²¹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 8 วรรคท้าย และข้อ 10.

4) การคัดค้านกรรมการสอบสวน

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถ้ามีเหตุจะทำให้การสอบสวนไม่ได้รับความจริงและยุติธรรมตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)

(1) เหตุแห่งการคัดค้าน

- ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ข. มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- ค. มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
- ง. เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้ถูกกล่าวหา
- จ. มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

(2) วิธีการคัดค้านกรรมการสอบสวน

ผู้ถูกกล่าวหาสามารถดำเนินการคัดค้านได้ตามข้อ 8 วรรคสอง แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ดังนี้

ก. ทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านว่าจะทำให้การสอบสวนไม่ได้รับความจริงและยุติธรรมอย่างไร

ข. ต้องยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายใน 7 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน

กรณีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนเห็นว่า มีเหตุอันอาจถูกคัดค้านให้ผู้นั้นรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(3) การพิจารณาสั่งคำคัดค้าน

ในการพิจารณาเรื่องคัดค้าน ผู้ซึ่งถูกคัดค้านอาจทำคำชี้แจงได้ หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า หนังสือคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ก็ให้สั่งให้ผู้ซึ่งถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน

หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า หนังสือคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกคำคัดค้านนั้น โดยให้สั่งการภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน และต้องแสดงเหตุผลในการพิจารณาสั่งการดังกล่าวด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนโดยเร็ว การสั่งยกคำคัดค้านให้เป็นที่สุด²²

²² กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 8 วรรคสาม.

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน ให้ถือว่าผู้ซึ่งถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และให้เลขานุการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการเปลี่ยนกรรมการสอบสวนต่อไป

5) ขั้นตอนหลักของการสอบสวน

- (1) การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา
- (2) การรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา
- (3) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา
- (4) การรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา
- (5) การทำรายงานการสอบสวน

โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา

เมื่อประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง และคณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาและวางแนวทางการสอบสวนแล้ว จะต้องดำเนินการตามข้อ 14 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ดังนี้

ก. จัดทำบันทึกการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา

ข. เรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร รวมทั้งแจ้งด้วยว่าในการสอบสวนนี้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

ข้อกล่าวหา หมายถึง กรณีและพฤติการณ์แห่งการกระทำที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด ซึ่งต้องอยู่ภายในขอบเขตของเรื่องที่ถูกกล่าวหา

การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหานี้ ควรแจ้งและอธิบายรายละเอียดข้อเท็จจริงให้ชัดเจน ไม่คลุมเครือ ไม่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลงข้อต่อสู้

ค. เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ให้สอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดหรือไม่ อย่างไร

หากผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการรับสารภาพว่าได้กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งและอธิบายให้ทราบแล้ว ให้บันทึกอัยการรับสารภาพรวมทั้งสาเหตุการกระทำผิดไว้ ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็

ได้ หรือถ้าเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา โดยละเอียดจะทำการสอบสวนต่อไปก็ได้

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ หรือไม่มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจง หรือมาแต่ไม่ยอมให้ถ้อยคำ ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาต่อไป

ง. กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา หรือมาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนทำบันทึกแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาจำนวน 3 ฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน 1 ฉบับ ส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนไปให้ผู้ถูกกล่าวหาตามที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อของผู้ถูกกล่าวหาแจ้งไว้จำนวน 2 ฉบับ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้ 1 ฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบ ส่งคืนมาเข้าไว้ในสำนวนการสอบสวน 1 ฉบับ พร้อมหนังสือสอบถามว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เมื่อล่วงพ้น 15 วัน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแม้จะไม่ได้รับบันทึกการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาคืน ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว

(2) การรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา ค้นหาความจริงจากพยานเอกสาร วัตถุพยานหรือพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาและองค์ประกอบความผิดตามที่ได้อ้างแนวทางการสอบสวนไว้

(3) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการสอบสวน ได้ดำเนินการรวบรวมพยานฝ่ายกล่าวหาเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้ประชุมพิจารณามีมติว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด โดยจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้วดำเนินการดังนี้

ก. เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และพยานหลักฐานเท่าที่มีให้ทราบ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบแล้วมอบให้ผู้ถูกกล่าวหา 1 ฉบับ และเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน 1 ฉบับ

ข. ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือไม่ โดยใช้เวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหาและนัดวันให้ถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาจะต้องมีสาระสำคัญโดยระบุวัน เวลา สถานที่ ลักษณะการกระทำเท่าที่ปรากฏอันเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และถ้าปรากฏว่าข้อกล่าวหาที่ได้แจ้งไว้เดิมเปลี่ยนแปลงไปเป็นข้อกล่าวหาใหม่ของผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตราอื่น และต้องแจ้งข้อกล่าวหาใหม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

ค. กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าว หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบ ให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาที่ปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อที่แจ้งไว้พร้อมทั้งมีหนังสือขอให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง นัดมาให้ถ้อยคำ และนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การแจ้งในกรณีนี้ให้ทำบันทึกเป็น 3 ฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวน 1 ฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวน 1 ฉบับ เมื่อล่วงพ้น 15 วัน นับแต่วันที่ดำเนินการดังกล่าว แม้จะไม่ได้รับบันทึกดังกล่าวคืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำตามนัด ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้ว และไม่ประสงค์จะแก้ข้อกล่าวหา

(4) การรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถแก้ข้อกล่าวหาได้ 2 วิธี ดังนี้

ก. กรณีผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ คณะกรรมการสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือภายในกำหนดเวลาที่ตกลงไว้กับคณะกรรมการสอบสวน แต่ไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ภายหลังจากยื่นคำชี้แจงแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าคำชี้แจงดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ สามารถทำคำชี้แจงเพิ่มเติมได้

ข. ผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำ และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยเร็ว หลังจากที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ถ้อยคำไปแล้วก็สามารถขอให้ถ้อยคำ หรือยื่นชี้แจงเพิ่มเติมได้ หรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาในระหว่างที่ยังสอบสวนพิจารณาไม่เสร็จสิ้นได้

คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่จะต้องสอบสวนพยานที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้าง ซึ่งอาจเป็นพยานบุคคลหรือพยานเอกสาร หรือวัตถุพยานทั้งหลายที่นำมาเองและที่อ้างอิง เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้

(5) การทำรายงานการสอบสวน

การทำรายงานการสอบสวนเป็นการรายงานข้อเท็จจริงพยานหลักฐานเสนอความเห็นในเรื่องที่สอบสวนประกอบการพิจารณาการวินิจฉัยต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

ก. ประชุมคณะกรรมการสอบสวน

การประชุมคณะกรรมการสอบสวน เพื่อพิจารณาพยานหลักฐานและสรุปผลงานสอบสวนว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือไม่ อย่างไร ซึ่งการประชุมดังกล่าวมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด และไม่น้อยกว่า 3 คน การประชุมคณะกรรมการสอบสวนต้องมีประธานกรรมการอยู่ร่วมด้วย แต่ในกรณีจำเป็นที่ประธานกรรมการไม่สามารถเข้าประชุมได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่แทน การลงมติที่ประชุมคณะกรรมการสอบสวนให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข. สรุปข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐาน

คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวนเรื่องที่กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ โดยพิจารณาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐานว่าควรรับฟังพยานหลักฐานฝ่ายใด เพียงใด โดยอาศัยเหตุผลใด ซึ่งข้อเท็จจริงที่นำมาประกอบการทำรายงานการสอบสวน ได้แก่ พยานหลักฐาน ข้อสันนิษฐาน ผู้สอบสวนรู้เอง ผู้สอบสวนตรวจเห็นเอง และผู้ถูกกล่าวหารับ

ค. ความเห็นคณะกรรมการสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างไร หรือไม่

คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาปรับข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนว่า จากข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนฟังว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไร หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำผิดเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด

การพิจารณาข้อเท็จจริงปรับเข้ากับข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดตามมาตราใด จะต้องกระทำภายหลังจากที่ได้พิจารณาสรุปข้อเท็จจริงแล้ว และจะต้องพิจารณาโดยละเอียดทุกแง่ทุกมุม

ในการที่คณะกรรมการสอบสวนจะสามารถพิจารณาปรับข้อเท็จจริงกับฐานความผิด คณะกรรมการสอบสวนจะต้องทราบองค์ประกอบของฐานความผิดนั้นๆ และต้องสามารถให้เหตุผลด้วย ฉะนั้น การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างไร หรือไม่ จะต้องอ้างอิงข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามทางการสอบสวนซึ่งมีพยานหลักฐานสนับสนุนและให้เหตุผลประกอบให้เพียงพอ

การทำความเข้าใจให้นำเอาข้อเท็จจริงเข้าปรับกับฐานความผิดที่การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา อาจเข้าหลักเกณฑ์องค์ประกอบของความผิดนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นฐานความผิดเดียวหรือหลายฐานความผิดก็ได้ แล้ววินิจฉัยให้เหตุผลไปว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ เพราะเหตุใด และการกระทำเช่นนี้ทุกข้อกล่าวหาที่เข้าสู่การพิจารณาการปรับบทความผิด การกระทำโดยวิธีนี้จะทำให้การทำความเข้าใจเป็นไปโดยละเอียดทุกแง่ทุกมุม

การทำความเข้าใจนำข้อเท็จจริงปรับบทความผิดควรพิจารณาตามลำดับโครงสร้างของความผิดทางวินัย ดังนี้

- การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่
- การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ผู้ถูกกล่าวหาพึงกระทำได้โดยชอบหรือไม่
- ผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำการนั้นเป็นผู้ที่มีความสามารถรู้ผิดชอบในการกระทำนั้นหรือไม่

ง. เสนอแนะโทษที่ควรได้รับ

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัย ซึ่งอาจจะเป็นความผิดฐานเดียวหรือหลายฐาน ระดับโทษที่เสนอแนะให้ลงแก่ผู้ถูกกล่าวหาต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานเหตุผลจากพยานหลักฐานที่ได้สอบสวนรวบรวมไว้ และควรคำนึงถึงระดับโทษตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย และที่คณะรัฐมนตรีหรือ ก.พ. ได้มีมติกำหนดเป็นหลักปฏิบัติไว้ รวมทั้งระดับโทษที่เคยลงโทษแก่ผู้ทำผิดทำนองเดียวกันมาแล้ว ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวควรเสนอเหตุอันควรลดหย่อนโทษหรือยกโทษแล้วแต่กรณีด้วย

ทั้งนี้ แม้การสอบสวนจะยังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยที่จะต้องถูกลงโทษ แต่ถ้าการสอบสวนฟังได้ว่า การกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน หรือหย่อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่

ราชการ หรือประพฤตินไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการก็ต้องเสนอแนะความเห็นดังกล่าวไว้ด้วย

การจัดทำบันทึกรายงานการสอบสวน ควรมีสาระสำคัญดังนี้

- มูลกรณี
- การสืบสวน การสอบสวนเบื้องต้น
- การแจ้งข้อกล่าวหาและการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาเบื้องต้น
- พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา
- สรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
- พยานหลักฐานของฝ่ายกล่าวหา
- ความเห็นคณะกรรมการสอบสวน ควรมีรายละเอียดดังนี้
 1. ข้อเท็จจริงที่รับกัน
 2. ข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นโต้เถียง
 3. การวินิจฉัยประเด็นโต้เถียง
 4. ความเห็นสรุป คือ ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมพิจารณาแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าผิด เป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด ควรได้รับโทษสถานใด หรือผู้ถูกกล่าวหาหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤตินไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยอย่างยิ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะพึงลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวนเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หากกรรมการสอบสวนผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งแนบไว้กับรายงานการสอบสวน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการสอบสวนด้วย

6) การดำเนินการของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(1) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้เสนอสำนวนการสอบสวนมาแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตรวจสอบความถูกต้องของสำนวน ดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ 3 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป และผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง²³

²³ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 34.

ข. กรณีการดำเนินการสอบสวนไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) จะทำให้การสอบสวนนั้นเสียไปเฉพาะขั้นตอนที่ดำเนินการไม่ถูกต้องเท่านั้น ดังนี้

- การประชุมคณะกรรมการสอบสวน มีกรรมการมาประชุม ไม่ครบองค์ประชุมตามข้อ 7

- การสอบปากคำบุคคลไม่ถูกต้อง โดยมีกรรมการร่วมทำการสอบสวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือกรรมการสอบสวนกระทำการล่อลวง ชูเจี๊ว ให้สัญญาหรือกระทำการใด เพื่อจูงใจให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ หรือมีบุคคลอื่นที่มีใช้ทนายความหรือที่ปรึกษาของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่มิได้รับอนุญาตให้อยู่ร่วมทำการสอบสวน รวมทั้งการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานต่างท้องที่ไม่เป็นไปตามข้อ 24

- กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนมิได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ หรือมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา แต่ฐานความผิดไม่ตรงกับฐานความผิดที่จะตั้งลงโทษ

นอกจากกรณีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้าการสอบสวนขั้นตอนใดทำไม่ถูกต้อง และขั้นตอนนั้นเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้เสียความเที่ยงธรรม ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว

(2) เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้ว จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด หรือไม่มีเหตุที่จะให้ออกจากราชการ สมควรยุติเรื่อง หรือกระทำความผิดที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการโดยเร็ว

ข. กรณีที่จะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณีพิจารณาตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และเมื่อคณะอนุกรรมการดังกล่าวพิจารณาเป็นประการใดก็ต้องดำเนินการตามมติดังกล่าว

เนื่องจากในขณะนี้ ก.พ. ยังไม่ได้ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ และระเบียบ ว่าเรื่องลักษณะใดที่จะต้องนำเสนอต่อ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด พิจารณา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บทเฉพาะกาล มาตรา 137 บัญญัติว่า “การใดที่อยู่ระหว่างดำเนินการหรือเคยดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือมีกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ การดำเนินการต่อไปในเรื่องนั้นจะสมควรดำเนินการประการใดให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด” โดย

ก.พ. ได้มีมติกำหนดการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 21 ลงวันที่ 15 กันยายน 2552 ว่าการดำเนินการเพื่อลงโทษในกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือให้ออกจากราชการในกรณีที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือเป็นกรณีที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งใช้อยู่เดิมตามมาตรา 132 ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. สามัญ ดังต่อไปนี้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด หรือ อ.ก.พ. กรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณา

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเข้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม ปฏิบัติหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณา

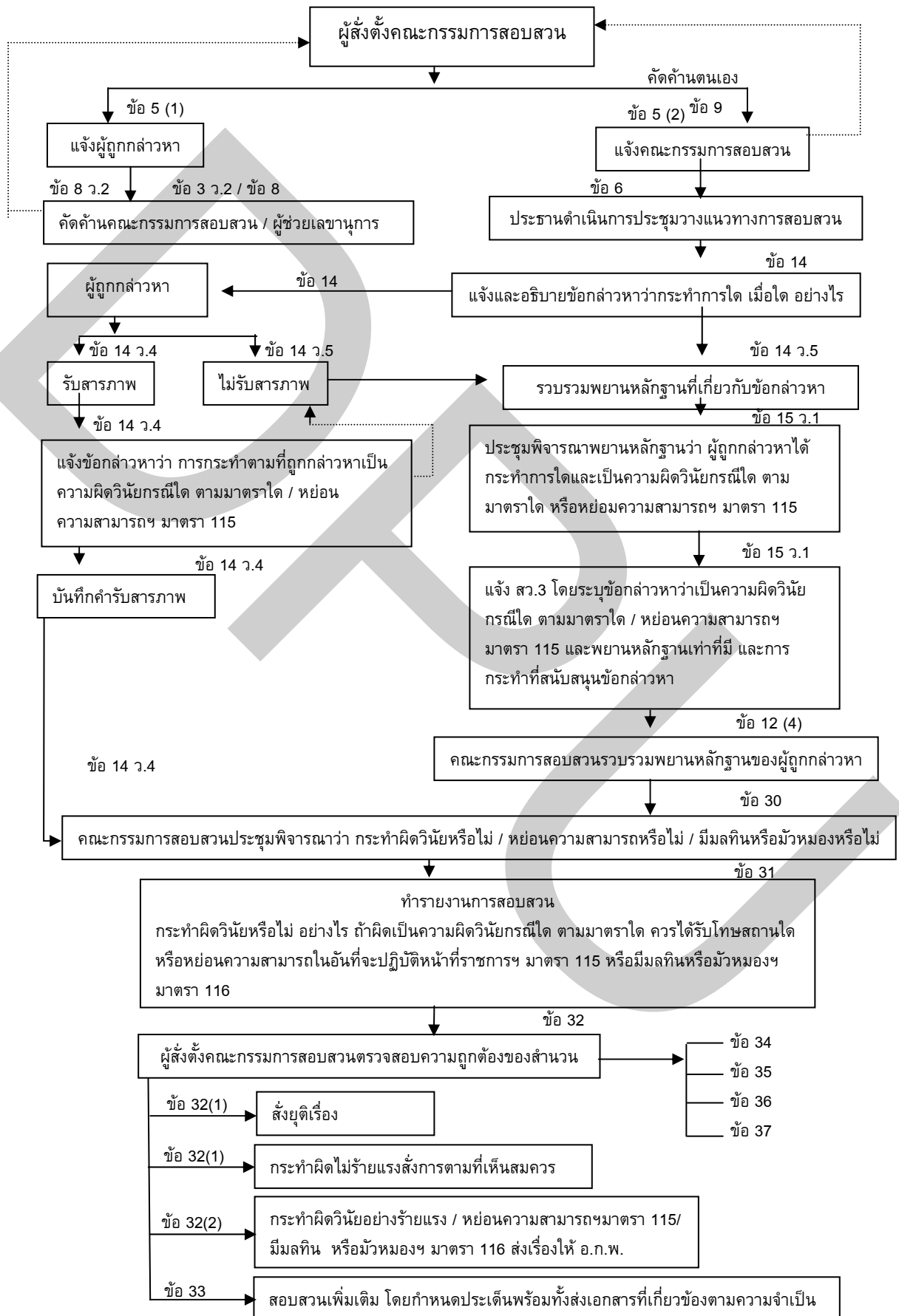
คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผล และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ”

ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องทำเป็นหนังสือ แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยโดยมีข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน พยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญโดยมีเหตุผลสนับสนุนว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำผิดวินัยกรณีใด มาตราใด ผู้สั่งลงโทษอ้างอาศัยอำนาจตามมาตราใด ซึ่งการลงโทษต้องทำเป็นรูปคำสั่งตามแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539 ให้ระบุสิทธิในการอุทธรณ์ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งด้วย หากมิได้ระบุสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งจะขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์เป็น 1 ปี นับแต่วันที่ออกคำสั่งตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และถ้าผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้ใช้ดุลพินิจลดหย่อนโทษ ให้ระบุไว้ในคำสั่งด้วยว่า กรณีความผิดนั้นผู้ถูกลงโทษควรได้รับโทษระดับใด มีเหตุอันควรลดหย่อนอย่างไร และเมื่อลดหย่อนแล้วให้รับโทษสถานใด ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าควรงดโทษจะงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บนไว้ก็ได้

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นวิธีการและขั้นตอนการสอบสวนที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เนื่องจากกระบวนการสอบสวนอันเป็นขั้นตอนที่จะนำไปสู่การลงโทษข้าราชการทางวินัย และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษ ดังนั้น การลงโทษทางวินัยจะต้องดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และหากมีคำสั่งลงโทษตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสอบสวนไม่ชอบ ย่อมทำให้คำสั่งลงโทษนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ซึ่งกระบวนการสอบสวนโดยสรุปตามแผนผังกระบวนการสอบสวนพิจารณาดังนี้

แผนผังกระบวนการสอบสวนพิจารณา



3.6 การรายงานการดำเนินการทางวินัย

การรายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งจะต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103 บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะหรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวง หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติ

ในกรณีตามวรรคสอง และในการดำเนินการตามมาตรา 104 ให้ ก.พ. มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ตามมาตรา 95” โดยแยกรายละเอียดพิจารณาดังนี้

3.6.1 การรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง

เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ พิจารณาผลการสืบสวนหรือสอบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีความผิดทางวินัย จึงสั่งยุติเรื่อง หรือกรณีเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสามารถสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนได้ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีที่มิเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หากเป็นกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้²⁴ ส่วนกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุส่งเรื่องมาให้ อ.ก.พ. จังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา หรือส่งให้ อ.ก.พ. กรม ในกรณีที่อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือเป็นผู้

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 96.

มีอำนาจพิจารณาแล้วแต่กรณี และเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น²⁵

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษข้าราชการหรือจลาจลหรือสั่งยุติเรื่อง กรณีเห็นว่าไม่มีมูลความผิดทางวินัย ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หาก อ.ก.พ. กระทรวง เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการ ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติ กล่าวคือ อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจพิจารณาสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ จดโทษหรือยกโทษ เมื่อมีมติเป็นประการใดผู้บังคับบัญชาต้องสั่งและปฏิบัติไปตามนั้น

3.6.2 การรายงานต่อ ก.พ.

การรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ ก.พ. เพื่อตรวจสอบดังนี้

- 1) กรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน
- 2) กรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ข้าราชการประเภทบริหารระดับสูง/ประเภทวิชาการ ระดับผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น
- 3) กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือกรณีการดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวง ในการพิจารณาความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 97 วรรคสอง หากผู้แทนก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง เห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับบัญชา หรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณา และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใดผู้บังคับบัญชาต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ ก.พ. ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 97 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 21 ลงวันที่ 15 กันยายน 2552.

ในขณะนี้ ก.พ. ยังไม่ออกระเบียบเกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัย เพื่อกำหนดรายละเอียดและวิธีการรายงาน แต่ ก.พ. ได้มีมติกำหนดแนวทางการดำเนินการว่า “ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รายงานการดำเนินการทางวินัย การสอบสวน หรือการให้ออกจากราชการไปยังอธิบดี ตามมาตรา 109 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539 และในวันที่ 11 ธันวาคม 2551 อธิบดียังพิจารณาไม่เสร็จ ให้อธิบดีรายงานโดยส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนหรือพิจารณาไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีพิจารณาตามมาตรา 103”²⁶

เมื่อมีการดำเนินการทางวินัยไม่ว่าจะมีการลงโทษหรือไม่ลงโทษก็ตาม จะต้องรายงานให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบ กลั่นกรองให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้นั้น

3.7 การอุทธรณ์คำสั่ง กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ และสิทธิของผู้อุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2551 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทยหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งจะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว²⁷ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม เป็นต้น ซึ่ง ก.พ.ค. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่วินิจฉัยข้อพิพาทโดยเฉพาะเรื่องอุทธรณ์ เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน เนื่องจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เป็นคำสั่งทางตุลาการ²⁸ (judicial act หรือ acte juridictionnel) แต่ในแง่ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งทางตุลาการอยู่ในบังคับหลักเกณฑ์ต่างๆ ในฐานะที่เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง แต่จะมีหลักเกณฑ์เฉพาะบางอย่างเพิ่มขึ้นในฐานะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางตุลาการ

ในการจัดองค์กรทางปกครองจะมีองค์กรประเภทหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีความ

²⁶ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 21 ลงวันที่ 15 กันยายน 2552, ข้อ 6.

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 24 และมาตรา 29.

²⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์. (2540). เล่มเดิม. หน้า 114-115.

เป็นกลาง (impartiality) มีความเป็นอิสระ (independence) และมีกระบวนการดำเนินงานที่ซื่อสัตย์และเป็นธรรม (due process) ทำนองอย่างองค์กรศาล ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรประเภทนี้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรทางปกครองแห่งหนึ่งแห่งใดกับเอกชน โดยในการพัฒนาปรากฏว่า การให้เอกชนไปดำเนินคดีในศาล จะมีความล่าช้าเพราะศาลจะไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดองค์กรประเภทนี้จะทำให้เอกชนได้รับการเยียวยาเร็วขึ้นและถูกต้องยิ่งขึ้น โดยที่องค์กรประเภทนี้ตั้งขึ้นในฝ่ายปกครองจึงไม่เรียกว่า “ศาล” องค์กรนี้จึงมีสถานภาพพิเศษโดยในแง่หนึ่งจะยังคงเป็นองค์กรทางปกครอง แต่ขณะเดียวกันในอีกแห่งหนึ่งจะถือว่าคำวินิจฉัยขององค์กรนี้เป็น “คำสั่งทางตุลาการ” เนื่องจากมีการดำเนินงานเช่นเดียวกันกับใช้อำนาจของศาล และการโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางแห่งกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ไปยังศาลระดับกลางหรือระดับสูงโดยไม่ผ่านศาลชั้นต้นก็ได้

โดยที่เรื่องอุทธรณ์บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 114 ถึงมาตรา 120 และบทเฉพาะกาลมาตร 135 กับมาตรา 136 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

3.7.1 ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์

ความหมายของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาทบทวนใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน

แนวความคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีโอกาสหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชาและองค์กรบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการ โดยที่การดำเนินการทางวินัยจัดเป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial Due Process) โดยเลียนแบบกระบวนการยุติธรรมในการลงโทษทางอาญา จึงมีขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การสอบสวน พิจารณาตัดสินลงโทษ และการอุทธรณ์²⁹ ทำนองเดียวกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งการลงโทษข้าราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการ จึงจำเป็นต้อง

²⁹ กองอุทธรณ์และร้องทุกข์ สำนักงาน ก.พ. (2533). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานหนัก (เอกสารวิจัย). หน้า 1-3.

ให้มีสิทธิอุทธรณ์และกระบวนการอุทธรณ์ที่มีกฎหมายรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการ

3.7.2 องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์

ที่มาของ ก.พ.ค. กฎหมายได้กำหนดให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย³⁰

- 1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ
 - 2) รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา 1 คน เป็นกรรมการ
 - 3) กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน ซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. เป็นกรรมการ
 - 4) เลขานุการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ
- คุณสมบัติของ ก.พ.ค. มีดังนี้³¹

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี
- 3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(2) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(5) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

(6) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 26.

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 25.

และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

กรรมการ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้³²

- 1) เป็นข้าราชการ
- 2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- 3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- 5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ
- 6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ก.พ.ค. สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ด้วย³³

3.7.3 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

ข้าราชการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ในกรณีดังต่อไปนี้³⁴

- 1) ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก
- 2) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ ตามมาตรา 110 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- 3) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 110(3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่
 - (1) ไม่มีสัญชาติไทย
 - (2) ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ
 - (3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 - (4) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
 - (5) เป็นบุคคลล้มละลาย

³² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 27.

³³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 36.

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 114.

(6) เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

4) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ตามมาตรา 110 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

5) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะเป็นผู้หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 110 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

6) ถูกสั่งให้ออกจากราชการ เพราะเป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดที่จะฟังลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 110 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

7) ถูกสั่งให้ออกจากราชการ เพราะต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามมาตรา 110 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3.7.4 วิธีการอุทธรณ์

1) วิธีการยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้คำสุภาพและมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้³⁵

- (1) ชื่อ ตำแหน่ง สังกัดและที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์
- (2) คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ และวันที่รับทราบคำสั่ง
- (3) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

(4) คำขอของผู้อุทธรณ์

(5) ลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์

ในกรณีที่ข้าราชการ โอนสังกัด ซึ่งข้าราชการผู้นั้นถูกสั่งลงโทษทางวินัยอยู่ก่อนวันโอนมาบรรจุ และผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

³⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 27.

หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการที่โอนมาแต่ยังไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ แต่ถ้าผู้นั้นได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการที่โอนมาไว้แล้ว และในวันที่ผู้นั้นได้โอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่แล้วเสร็จก็ให้ส่งเรื่องให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์³⁶

การยื่นอุทธรณ์ ให้ยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือจะส่งหนังสืออุทธรณ์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ โดยให้ถือวันที่ไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ซองหนังสืออุทธรณ์เป็นวันยื่นอุทธรณ์ และถ้าวันสิ้นสุดตรงกับวันหยุดราชการให้นับวันเริ่มเปิดทำการใหม่เป็นวันสุดท้ายแห่งระยะเวลา³⁷

2) กำหนดเวลาการยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์ต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังนี้³⁸

(1) ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่ทราบคำสั่งหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

(2) ต้องยื่นภายใน 90 วัน นับแต่ทราบคำสั่งหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการถึงแก่ความตาย โดยให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้รับสิทธิของผู้นั้นเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์

3.7.5 สิทธิของผู้อุทธรณ์

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

1) การขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน

ผู้ที่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ ในทางปฏิบัติผู้อุทธรณ์จะต้องขอต่อผู้สั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ แล้วผู้สั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้สั่งให้ออกจากราชการต้องอนุญาตให้คัดหรือตรวจได้ ทั้งนี้ เพื่อผู้ที่จะอุทธรณ์จะได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริง พยานหลักฐานต่างๆ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนในเรื่องที่จะอุทธรณ์นั้น ส่วนบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะได้ดูให้อยู่ในดุลพินิจของผู้สั่งลงโทษทางวินัยหรือผู้สั่งให้ออกจากราชการที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ โดยให้

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 119.

³⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 30 และข้อ 95.

³⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 29.

พิจารณาถึงประโยชน์ในการรักษาวินัยของข้าราชการตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นในแต่ละเรื่อง เช่น ความปลอดภัยของพยาน เป็นต้น

เรื่องการให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนได้นี้ เป็นหลักการเดิมที่ได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเคยมีปัญหาว่าการที่ผู้อุทธรณ์ขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน เพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์ในกรณีที่รายงานการสอบสวนได้ระบุชื่อพยานและรายละเอียดคำของพยานไว้ด้วย ผู้มีอำนาจอนุญาตจะไม่ให้ตรวจ หรือคัดค้านข้อความที่เป็นชื่อพยานและรายละเอียดคำของพยาน หรือมิให้ตรวจหรือคัดเฉพาะชื่อพยานได้หรือไม่ เพียงใด

อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการได้พิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมครั้งที่ 12/2530 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2530 แล้วเห็นว่า โดยที่เรื่องการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ตามข้อ 2 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์ ผู้จะอุทธรณ์อาจขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ ส่วนบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือเอกสารอื่นให้อยู่ในดุลพินิจของผู้สั่งลงโทษที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในทางการรักษาวินัยของข้าราชการ เหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่องไป ซึ่งหมายความว่า ถ้าเพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์แล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษที่จะอุทธรณ์ย่อมมีสิทธิที่จะขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ทั้งฉบับ ทั้งนี้ ไม่ว่ารายงานการสอบสวนนั้นจะได้ระบุชื่อพยาน หรือรายละเอียดคำพยานบุคคลไว้ด้วยหรือไม่ก็ตาม และเมื่อผู้ที่จะอุทธรณ์ได้ขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนดังกล่าวแล้ว ผู้สั่งลงโทษจะไม่อนุญาตให้ตรวจหรือคัด หรือจะอนุญาตให้ตรวจหรือคัดเพียงบางส่วนหาได้ไม่ แต่สำหรับบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือเอกสารอื่นใด ซึ่งเป็นคนละฉบับกับรายงานการสอบสวนนั้นอยู่ในดุลพินิจของผู้สั่งลงโทษที่จะอนุญาตให้ตรวจหรือคัด เอกสารดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ในกรณีที่รายงานการสอบสวนได้ระบุชื่อพยานและรายละเอียดคำพยานไว้ด้วยนั้น ผู้สั่งลงโทษจึงไม่อาจไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ตรวจหรือคัดข้อความที่เป็นชื่อพยานและรายละเอียดคำของพยานและไม่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจหรือคัดเฉพาะชื่อพยานได้ และ อ.ก.พ. ดังกล่าว ได้มีข้อสังเกตว่าตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาได้กำหนดให้รายงานการสอบสวนมีสาระสำคัญรวม 3 ประการ คือ ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยสรุปการวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐานและความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น ชื่อพยานและรายละเอียดคำพยาน ถ้าไม่จำเป็นก็ไม่ควรระบุไว้ในรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการ

สอบสวน แต่ควรระบุไว้ในบันทึกถ้อยคำพยานซึ่งเป็นเอกสารอีกฉบับหนึ่งต่างหาก ทั้งนี้ เพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน³⁹

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหรือของผู้สอบสวนได้ ดังนั้น จึงต้องยึดหลักการตามมติของ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการดังกล่าวเช่นเดียวกัน

สำหรับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น ผู้มีสิทธิอุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 กำหนดว่า คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย และผู้มีอำนาจอนุญาตในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 32 ที่กำหนดว่า เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ ประกอบกับมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 แต่กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 15-18 ได้กำหนดการขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นการขอตรวจและคัดเอกสารในชั้นการพิจารณาของ ก.พ.ค. เท่านั้น

2) สิทธิในการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

(1) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยเหตุต่างๆ ดังนี้⁴⁰

ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ข. มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ

³⁹ สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (ม.ป.ป.). คู่มือการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เล่ม 1. หน้า 5-7.

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 121 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 39 วรรคหนึ่ง.

ค. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์

ง. เป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ

จ. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

ฉ. มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางความสัมพันธ์กับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

(2) วิธีการคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการวินิจัยอุทธรณ์

คำคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. ภายใน 7 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งตั้งคณะกรรมการวินิจัยอุทธรณ์ โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในคำคัดค้านด้วยว่า จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่างไร ก่อนที่จะมีการพิจารณาอุทธรณ์ แต่อาจให้กรรมการวินิจัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกคัดค้านทำคำชี้แจงประกอบการพิจารณาของประธาน ก.พ.ค. ได้⁴¹

ประธาน ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาหนังสือคัดค้านกรรมการวินิจัยอุทธรณ์ดังนี้⁴²

ก. ในกรณีที่เห็นว่าไม่ได้เป็นไปตามคำคัดค้าน และมีเหตุผลสมควรที่จะให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้ประธาน ก.พ.ค. นำเรื่องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณามีมติให้กรรมการวินิจัยอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ การลงมติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับแล้วให้ถือเป็นที่สุด

ข. ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้น หรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า หากให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้การพิจารณาไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมให้มีคำสั่งให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการวินิจัยอุทธรณ์ในเรื่องนั้น แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

(3) กรรมการวินิจัยอุทธรณ์ขอถอนตัวจากการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์

ในกรณีที่กรรมการวินิจัยอุทธรณ์ผู้ใดเห็นว่าตนมีกรณีอาจถูกคัดค้านหรือเห็นว่าเหตุอื่นที่จะอาจจะมีการกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม ให้แจ้งประธาน ก.พ.ค. และถอนตัวจากการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ โดยให้ประธาน ก.พ.ค. แต่งตั้งกรรมการวินิจัยอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่แทนตามความจำเป็น หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าควรให้กรรมการวินิจัยอุทธรณ์ผู้ขอถอนตัวปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้นำเรื่องเสนอที่ประชุม

⁴¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 39 วรรคสอง.

⁴² กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 40 วรรคสอง.

คณะกรรมการ ก.พ.ค. ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป การลงมติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับแล้วให้เป็นที่สุด⁴³

ทั้งนี้ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกคัดค้านต้องงดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนจนกว่าประธาน ก.พ.ค. จะได้มีการชี้ขาดในเรื่องคัดค้านนั้นแล้ว⁴⁴ นอกจากนี้ การที่กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกสั่งให้งดการปฏิบัติหน้าที่หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ขอถอนตัวเพราะมีกรณีอันอาจถูกคัดค้านนั้น ย่อมไม่กระทบถึงการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว แม้ว่าจะได้ดำเนินการภายหลังที่ได้มีการยื่นคำคัดค้านนั้น⁴⁵

3) การถอนอุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์มีสิทธิถอนอุทธรณ์ของตนได้ก่อนองค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยโดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ถอนอุทธรณ์ด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะวินิจฉัยให้องค์คณะวินิจฉัยบันทึกไว้และให้ผู้อุทธรณ์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในห้องคณะวินิจฉัยอนุญาต และสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบ⁴⁶

3.7.6 การพิจารณาและวิธีการพิจารณาอุทธรณ์

1) ขั้นตอนพิจารณาการรับหรือไม่รับอุทธรณ์

(1) กรรมการเจ้าของสำนวน อาจกำหนดประเด็นให้นิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนวิเคราะห์และพิจารณาทำความเข้าใจเสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ดังนี้⁴⁷

ก. ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่มีการดำเนินการ โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ ให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

ข. ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ยังไม่ชัดเจนหรือที่ยังมีการดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ให้มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 7 วัน หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณามีคำวินิจฉัย

⁴³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 41.

⁴⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 40 วรรคหนึ่ง.

⁴⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 42.

⁴⁶ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 33 และข้อ 34.

⁴⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 48 และข้อ 49.

ค. ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา ให้เสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณามีคำวินิจฉัย ซึ่งอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณามีดังนี้

- เป็นเรื่องที่ไม่อาจอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

- ผู้อุทธรณ์มิใช่เป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

- เป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด

- เป็นเรื่องที่ได้เคยมีการอุทธรณ์และได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

(2) เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้รับความเห็นตามข้อ (1)-(3) ให้องค์คณะวินิจฉัยพิจารณามีคำวินิจฉัย ดังนี้⁴⁸

ก. ในกรณีที่ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณาก็ให้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบหรือถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ ให้สั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และให้กรรมการ ก.พ.ค. เจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

ข. ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นองค์คณะวินิจฉัย ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา ให้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและเสนอ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัย เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยแล้วให้จำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบ หรือถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ให้สั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และให้กรรมการเจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

2) ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ก. เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวน เห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ให้มีคำสั่งให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง⁴⁹ และหากคู่กรณีในอุทธรณ์มิได้จัดทำคำแก้อุทธรณ์ พร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีในอุทธรณ์ยอมรับข้อเท็จจริงตามข้ออุทธรณ์และให้กรรมการเจ้าของสำนวนพิจารณาคำดำเนินการตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม⁵⁰

⁴⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 50.

⁴⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 51.

⁵⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 54.

ข. เมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำแก้อุทธรณ์พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้อุทธรณ์ เพื่อให้ผู้อุทธรณ์คัดค้านหรือยอมรับคำแก้อุทธรณ์ หรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวน หากผู้อุทธรณ์ประสงค์จะคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ให้ทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำแก้อุทธรณ์ หรือกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ แต่ประสงค์จะให้พิจารณาอุทธรณ์ต่อไปให้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย หากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการให้กรรมการเจ้าของสำนวนสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบก็ได้⁵¹

ค. ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แก่คู่กรณีในอุทธรณ์ เพื่อยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมตามจำนวนที่กำหนดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์หรือภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หรือเมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม และกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าเรื่องอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาหรือมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนพร้อมเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องทั้งหมดเสนอองค์คณะวินิจฉัย เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป⁵²

(2) การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่น⁵³

ก. เรียกผู้อุทธรณ์ คู่กรณีในอุทธรณ์มาให้ถ้อยคำหรือจัดส่งพยานหลักฐาน

ข. เรียกหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ความเห็นหรือส่งผู้แทนมา

ชี้แจง

ค. ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

ง. เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ และส่งพยานหลักฐาน

จ. ตรวจสอบอาคารและสถานที่

3) ขั้นตอนการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก

(1) ก่อนวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก

ก. เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอสามารถมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอองค์คณะวินิจฉัยพิจารณา ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้⁵⁴

⁵¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 55.

⁵² กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 57.

⁵³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 59 และข้อ 63.

- ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์
- สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำอุทธรณ์ และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของผู้อุทธรณ์และคู่กรณี

- สรุปข้อเท็จจริงที่กรรมการเจ้าของสำนวนแสวงหาเพิ่มเติม (ถ้ามี)
- ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง
- ความเห็นของคณะกรรมการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้อุทธรณ์

ให้จัดส่งบันทึกสรุปสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวนที่ได้ดำเนินการสรุปข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของผู้อุทธรณ์และคู่กรณี ให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนวันนั่งพิจารณาครั้งแรก

ข. เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้รับสำนวนจากกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้มีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น โดยแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน

บรรดาคำอุทธรณ์เพิ่มเติม คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้รับไว้เป็นส่วนหนึ่งของการอุทธรณ์ และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง⁵⁵

ค. เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสรุปสำนวนให้นิติกรผู้แถลง (ถ้ามี) เพื่อจัดทำคำแถลงโดยเร็ว และเมื่อจัดทำคำแถลงเสร็จแล้วให้องค์คณะวินิจฉัยกำหนดวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกต่อไป⁵⁶

(2) วันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก

ก. ให้องค์คณะวินิจฉัยจัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้า ซึ่งจะต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์และให้จำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบความ ไม่ต้องมีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์นั้น⁵⁷

ข. ในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงสรุปอุทธรณ์หรือคำแก้อุทธรณ์ของตนเป็นหนังสือ ให้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือก่อนวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์หรืออย่างช้าสุดในระหว่างการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ

⁵⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 66 และข้อ 67.

⁵⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 69.

⁵⁶ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 70.

⁵⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 76.

แต่มาอยู่ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากองค์คณะวินิจฉัย หรือองค์คณะวินิจฉัยสั่งให้แถลง⁵⁸

ค. ในการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ ในองค์คณะวินิจฉัยเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน⁵⁹

ง. นิติกรผู้แถลงคดี (ถ้ามี) ต้องเสนอความเห็นและชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะวินิจฉัยในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น รวมทั้งมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยเรื่องนั้น⁶⁰

4) ขั้นตอนการทำคำวินิจฉัยและคำสั่ง

(1) นัดประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัย⁶¹

(2) มีคำวินิจฉัย ซึ่งคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้⁶²

ก. ชื่อผู้อุทธรณ์

ข. ชื่อคู่กรณีในอุทธรณ์

ค. สรุปอุทธรณ์และคำขอของผู้อุทธรณ์

ง. สรุปคำแก้อุทธรณ์

จ. ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย

ฉ. คำวินิจฉัยแต่ละประเด็นพร้อมทั้งเหตุผล

ช. สรุปคำวินิจฉัยที่กำหนดให้คู่กรณีปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป

(3) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ในองค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยดังนี้⁶³

ก. ไม่รับอุทธรณ์ เช่น กรณียื่นเกินกำหนดเวลาอุทธรณ์

ข. ยกอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นว่าการสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการดำเนินการ

การถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมแก่กรณีแล้ว

ค. ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ ในกรณีที่เห็นว่าการสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

- ลดโทษ ในกรณีที่เห็นว่าผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลง แต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

⁵⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 77-78.

⁵⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 79.

⁶⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 81.

⁶¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 84.

⁶² กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 85.

⁶³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 86.

- ยกโทษ ในกรณีที่เห็นว่ากรกระทำของผูุ้ทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผูุ้ทธรณ์กระทำผิดวินัย

- ให้กลับเข้ารับราชการ ในกรณีที่เห็นว่ายังไม่มีเหตุที่จะให้ผูุ้ทธรณ์ออกจากราชการ

- เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษจึงจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผูุ้ทธรณ์ได้

- ให้เยียวยาความเสียหายให้ผูุ้ทธรณ์ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้มีคำวินิจฉัยตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

ง. ทำความเห็นแย้งในกรณีที่กรรมการเจ้าของสำนวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ผู้นั้นมีสิทธิทำความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยนั้นได้⁶⁴

จ. เมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้แจ้งผลแห่งคำวินิจฉัยให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว โดยให้สำนักงาน ก.พ. จัดให้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าตรวจดู หรือขอสำเนาที่มีการรับรองถูกต้องได้⁶⁵

ฉ. กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ โดยกำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 60 วัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย⁶⁶

5) การปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น⁶⁷

6) สิทธินำคดีไปฟ้องศาล

กรณีที่ผูุ้ทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.⁶⁸

⁶⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 87.

⁶⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 90.

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 118. และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 91.

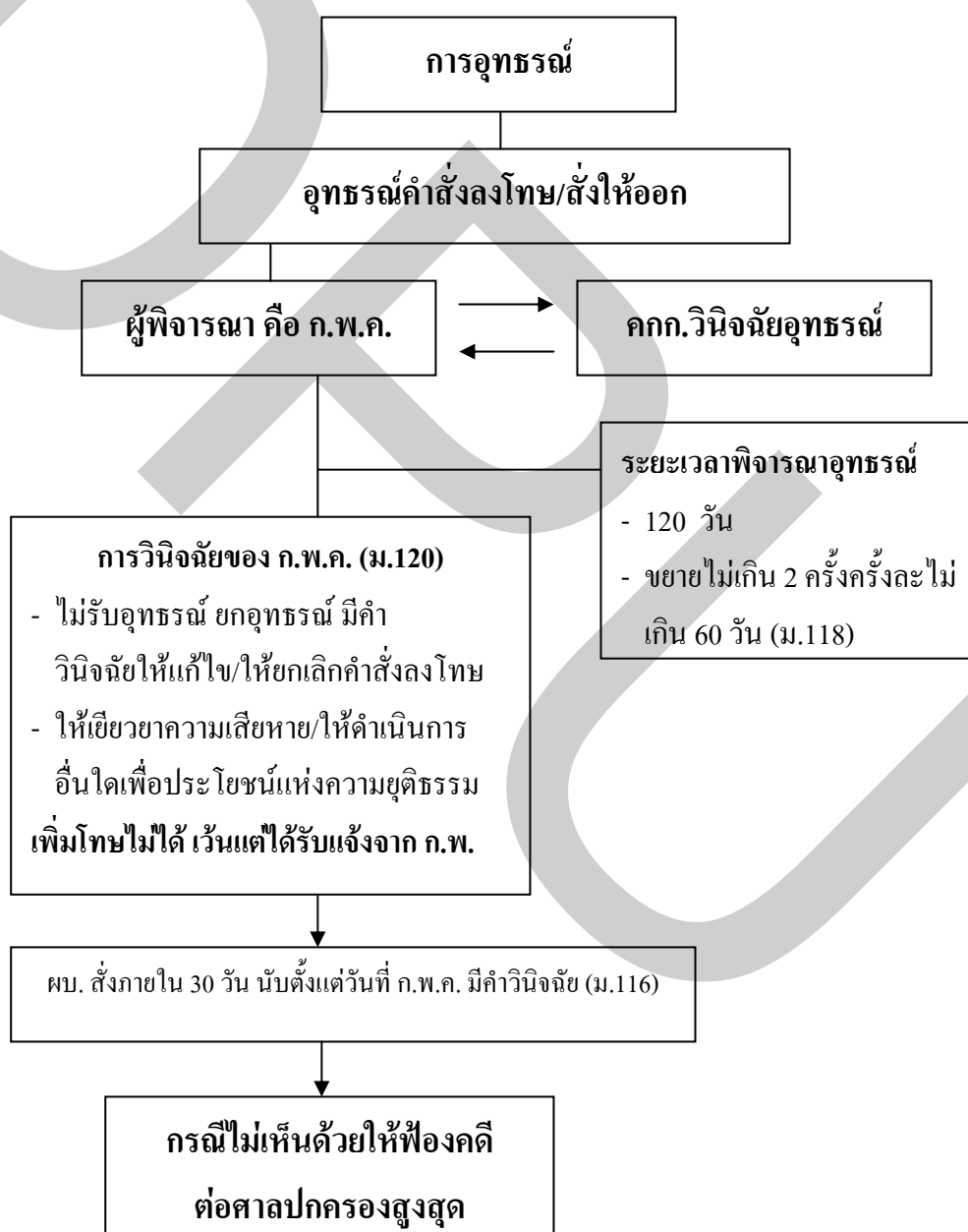
⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116 วรรคสาม.

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116 วรรคสอง.

7) การนับระยะเวลา

การนับระยะเวลาในกรณีต่างๆ รวมทั้งระยะเวลาอายุความในการใช้สิทธิอุทธรณ์ สำหรับเวลาเริ่มต้น ให้นับวันถัดจากวันแรกแห่งเวลานั้นเป็นวันเริ่มนับระยะเวลา ส่วนเวลาสิ้นสุด ถ้าวันสุดท้ายแห่งระยะเวลาตรงกับวันหยุดราชการ ให้นับวันเริ่มเปิดทำการใหม่เป็นวันสุดท้ายแห่งระยะเวลา⁶⁹

กระบวนการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ พระราชบัญญัติใหม่



⁶⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 95.

บทที่ 4

ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม และแนวทางแก้ไข

การดำเนินการขององค์การจำเป็นที่จะต้องกำหนดวินัยขึ้นเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติ และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้เป็นอย่างมีระเบียบ มีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของ องค์การ แต่ถ้าหากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมประพฤติปฏิบัติตามวินัยที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้นก็ต้องลงโทษทาง วินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย เพื่อให้ข้อกำหนดวินัยนั้นมีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ในการลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการผู้ได้บังคับ บัญชาที่กระทำผิดวินัย โดยการลงโทษทางวินัยของข้าราชการเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับฐานะในทาง ราชการของผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นการตัดสิทธิ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการที่ มีต่อทางราชการ โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐหรือองค์กรของรัฐ เป็นความสัมพันธ์ ตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐ แต่ในขณะเดียวกัน ข้าราชการก็เป็นอิสระแยกจากรัฐ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้สิทธิบางประการที่ข้าราชการจะเรียกเอา จากรัฐได้ เช่นสิทธิในการรับเงินเดือน สิทธิในการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนเงินเดือนตามความรู้ ความสามารถของตน สิทธิในการได้รับการโยกย้ายตำแหน่งตามความเหมาะสม ตลอดจนสิทธิที่ ได้รับความคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการลงโทษทางวินัยตาม อำนาจใจ เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิต่างๆ ดังที่กล่าวมาย่อมถูกรับรองและคุ้มครองโดยบทบัญญัติของ กฎหมายอันเป็นผลสืบเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐที่เป็นไปตามกฎหมายนั่นเอง

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการไม่ว่าจะเป็นความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงหรือ ความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษ ดังนั้น การลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ต้องกระทำตาม ขั้นตอนและภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อมีการลงโทษแล้วจะต้องรายงานไปยัง องค์กรตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย เพื่อตรวจสอบการดำเนินการว่ามีความถูกต้องและ เหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มี สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษเพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาทบทวนการ ดำเนินการดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรม แต่

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่สามารถพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เอง ในกรณีที่เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้จะต้องมีความเห็นของ ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

การอุทธรณ์ ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชาและองค์กรบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ของข้าราชการในประเทศไทย ซึ่งกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 โดยมีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์ เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องสิทธิอุทธรณ์ไว้ โดยกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปตามลำดับ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวงและให้ปลัดกระทรวงเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาและสั่งการ นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่ากฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ผ่านมา ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้องค์คณะบุคคลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาได้แก่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิอุทธรณ์ โดยกำหนดองค์กรพิจารณาอุทธรณ์เป็นองค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพียงองค์กรเดียว ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ และเมื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วถือเป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เอง นอกจากมีความเห็น ก.พ. ให้เพิ่มโทษจึงจะเพิ่มโทษได้ หากไม่มีความเห็น ก.พ. ก็จะเพิ่ม

โทษไม่ได้ และ ก.พ.ค. มีระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้หรือผลการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งหากภายหลังจากที่ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ แต่ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วมีมติให้เพิ่มโทษ ในกรณีนี้ ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษต่อ ก.พ.ค. อีกครั้งหนึ่ง เมื่อผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีคำสั่งเพิ่มโทษมีมติเป็นประการใด หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจ จึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งเป็นเหตุให้กรณีเรื่องเดียวกันแต่ต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรเดียวกันถึงสองครั้ง โดยจะได้กล่าวในรายละเอียดดังนี้

มาตรา 120 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ยกอุทธรณ์หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด การวินิจฉัยให้แก้ไขหรือให้ดำเนินการอื่นตามวรรคหนึ่ง ก.พ.ค. จะให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 ว่าสมควรเพิ่มโทษ ในกรณีเช่นนั้น ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยให้เพิ่มโทษได้”

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่า ก.พ.ค. ไม่มีอำนาจพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้ เว้นแต่เป็นกรณีได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ จึงจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้

กรณีที่ ก.พ. มีความเห็นว่าสมควรเพิ่มโทษประกอบการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจาก ก.พ. ได้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

- 1) กรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน
- 2) กรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ข้าราชการประเภทบริหารระดับสูง/ประเภทวิชาการ ระดับผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

3) กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือกรณีการดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวง ในการพิจารณาความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 97 วรรคสอง หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง เห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับ

บัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณา

การดำเนินการทางวินัยมีมูลเหตุดังนี้

1) เกิดจากมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเริ่มตั้งแต่มีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิด ให้ผู้บังคับบัญชาที่พบหรือทราบว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้ว ให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป หากเห็นว่าพฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้พิจารณาความผิดและสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

2) เกิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งลงโทษตามฐานความผิด ซึ่งผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจพิจารณาระดับโทษได้ ถ้ากรณีมีมูลฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งลงโทษได้ 3 ระดับ คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับกรณีความผิด แต่ถ้ากรณีมีมูลฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งลงโทษได้ 2 ระดับ คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี”

แต่การสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้มีข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 ให้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ต้องไล่ออกจาก

ราชการสถานเดียว กรณีมีเหตุอันควรปรานีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ได้วินิจฉัยว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วไม่ได้ ดังนั้น การสั่งลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เกิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความผิดทั้งองค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงระดับโทษได้

เมื่อผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยหรือสั่งลงโทษผู้กระทำผิดที่มีมูลเหตุเกิดจากมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา หรือเกิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความผิด ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีตามที่กล่าวแล้วข้างต้น เพื่อตรวจสอบกลับกรองการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาว่าถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ถ้าหากการดำเนินการไม่ถูกต้องเหมาะสมก็มีอำนาจดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องเหมาะสมเพื่อความเป็นธรรมกับผู้ถูกลงโทษ ยกเว้นกรณีการสั่งลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เกิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความผิด ไม่สามารถเปลี่ยนทั้งฐานความผิดและระดับโทษได้

ตัวอย่าง นายแดง นิติกรชำนาญการพิเศษ กองการเจ้าหน้าที่ กรมที่ดิน กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยอธิบดีกรมที่ดินสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ.กระทรวงมหาดไทย พิจารณา

ตัวอย่าง นายขาว เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ ที่ทำการปกครองอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดตากสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณา โดยไม่ต้องรายงานให้อธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาตรวจสอบกลับกรองการดำเนินการทางวินัย

ตัวอย่าง นายเทา นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย แต่ไม่ต้องรายงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะอธิบดี ในกรณีนี้ หาก อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย

พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย แต่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นอนุกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เห็นว่าควรเพิ่มโทษเป็นตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ดังนั้น กรณีนี้จะต้องรายงานต่อ ก.พ. ต่อไป

ตัวอย่าง นายคำ ปลัดจังหวัดสุพรรณบุรี กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณา และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย มีมติให้ปลดนายคำออกจากราชการ ดังนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยจะต้องสั่งลงโทษปลดนายคำออกจากราชการ แล้วรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ ก.พ. พิจารณาตรวจสอบกลับกรองต่อไป

ตัวอย่าง นายเขียว นายอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ามีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณา และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยมีมติให้ลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงสั่งลงโทษนายเขียว ตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย แล้วรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ ก.พ. เพื่อพิจารณาตรวจสอบกลับกรองต่อไป

เมื่อ ก.พ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยตามข้อ (1) (2) หรือ (3) แล้วมีมติเป็นประการใดผู้บังคับบัญชาต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ ก.พ. ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ตัวอย่าง นายเลิศ เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ ที่ทำการปกครองอำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย พิจารณาแล้วเห็นว่า การปรับบทความผิดถูกต้อง แต่ระดับโทษยังไม่เหมาะสม จึงมีมติให้เพิ่มโทษนายเลิศ เป็นตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย มิได้มีความเห็นแย้ง ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีต้องสั่งเพิ่มโทษนายเลิศจากภาคทัณฑ์ เป็นตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ได้ทันที ซึ่งในกรณีนี้นายเลิศ ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ต่อ ก.พ.ค. แต่อยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อจังหวัดชลบุรี เพิ่มโทษนายเลิศ เป็นตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ถูกลบล้างไป นายเลิศ จะต้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. ด้วย

ในกรณีนี้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยได้อย่างรวดเร็ว และผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เห็นชอบด้วย โดย อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย มีมติให้เพิ่มโทษ และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งเพิ่มโทษ

ทันที ซึ่งแตกต่างกับกรณีและผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย มีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย จะต้องรายงานให้ ก.พ. ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง หาก ก.พ. มีมติให้เพิ่มโทษ ถ้าผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. จะต้องส่งมติดังกล่าวให้ ก.พ.ค. ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ว่า หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง มีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาคำเนิการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติดต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ตัวอย่าง นายหนึ่ง เจ้าหน้าที่ปกครองชำนาญงาน ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองขอนแก่น ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ กรณีจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้กับบุคคลต่างด้าวโดยมิชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วเห็นว่า การปรับบทความผิดและระดับโทษถูกต้องเหมาะสมแล้ว แต่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วมีความเห็นแย้งว่า พฤติการณ์ของนายหนึ่ง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เห็นควรเพิ่มโทษนายหนึ่ง เป็นไล่ออกจากราชการ ซึ่งในกรณีนี้ นายหนึ่ง ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ต่อ ก.พ.ค. และอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.พ.ค. ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จะต้องส่งเอกสารสำนวนการสอบสวนทั้งหมดไปให้ ก.พ. พิจารณา หาก ก.พ. พิจารณาแล้วมีมติเห็นด้วยกับผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย ให้ ก.พ. แจ้งมติดต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ตัวอย่าง นายสอง เจ้าหน้าที่ปกครองชำนาญงาน ที่ทำการปกครองอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ กรณีจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้กับบุคคลต่างด้าวโดยมิชอบ นายสอง ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. และในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของนายสองเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ระดับโทษควรไล่ออกจากราชการ แต่เนื่องจาก อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย ยังไม่ได้พิจารณารายงานการ

ดำเนินการทางวินัย เนื่องจาก ก.พ.ค. มีระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้หรือผลการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีแต่อย่างใด ดังนั้น ก.พ.ค. จึงไม่สามารถมีมติให้เพิ่มโทษนายสองได้ เนื่องจากไม่มีมติของ ก.พ. ที่แจ้งให้ ก.พ.ค. ว่าสมควรเพิ่มโทษแต่อย่างใด จึงมีมติยกอุทธรณ์ แล้วแจ้งข้อสังเกตดังกล่าวให้ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงทราบเพื่อประกอบการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยต่อไป

ในกรณีนี้หาก อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วเห็นด้วยกับ ก.พ.ค. จึงมีมติให้เพิ่มโทษนายสอง จากตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน เป็นไล่ออกจากราชการ แล้วส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดำเนินการตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดำเนินการสั่งเพิ่มโทษนายสองแล้ว หากนายสองต้องการนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง นายสองจะต้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษไล่ออกจากราชการต่อ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยก่อน แต่ถ้าไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวแล้วนำคดีไปฟ้องศาลปกครองก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นกรณีที่ขังไม่ได้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2545 ผู้ฟ้องคดีถูกสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติลงโทษปลดออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง จึงเป็นกรณีที่ขังไม่มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 3/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สั่งลงโทษภาคทัณฑ์จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 596/2545 ผู้ฟ้องคดีถูกมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าหาก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่ออนุกรรมการร้องทุกข์ และอุทธรณ์ประจำมหาวิทยาลัย เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตาม มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 109/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ อุทธรณ์คำสั่งตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของลูกจ้างประจำ การยื่นฟ้องจึง ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณา

โดยเรื่องทำนองดังกล่าวนี้ ได้มีคำวินิจฉัย ก.พ.ค. เรื่องแดงที่ 0008153 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553 กรณีผู้อุทธรณ์ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ ส่วนรักษาความสงบ เรียบร้อย 3 สำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครองได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ในการ ที่กรมการปกครองสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสาเห เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และประมาทเลินเล่อในหน้าที่ ราชการ และฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการตาม มาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 84 วรรค หนึ่ง และมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีได้ อนุญาตให้ทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ผู้แอบอ้างสวมเป็นนาย ก.

ก.พ.ค. พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้สอบปากคำและกรอกข้อมูลในบันทึกการ รับแจ้งเอกสารเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนสูญหายหรือถูกทำลาย (บ.ป.7) และบันทึกคำให้การ ของผู้มีบัตรประจำตัวประชาชนด้วยตนเอง นอกจากนั้นยังเป็นผู้ลงนามอนุมัติให้ดำเนินการทำบัตร ประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้แอบอ้างสวมเป็นนาย ก. ด้วยตนเอง ทั้งที่การจัดทำบัตรประจำตัว ดังกล่าวมีข้อพิรุณหหลายประการ พฤติกรรมของผู้อุทธรณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้ในขณะกระทำผิด มีระดับโทษถึงไล่ออกจากราชการ

พิเคราะห์จากมาตรา 104 และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2551 แล้วเห็นว่า ก.พ.ค. จะสามารถเพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์ได้เฉพาะในกรณีที่รับแจ้ง จาก ก.พ. แต่เนื่องจากกรณีนี้ไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งมติของ ก.พ. ต่อ ก.พ.ค. ว่าสมควรเพิ่มโทษแก่

ผู้อุทธรณ์ ดังนั้น ก.พ.ค. จึงไม่มีอำนาจที่จะเพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์จากตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง และมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นไปนอกจากราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังนั้น ก.พ.ค. จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ของข้าราชการในประเทศไทย ซึ่งตั้งแต่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 โดยมีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์ เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม รวมทั้งผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้ด้วย ดังนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องสิทธิอุทธรณ์ไว้ โดยกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปตามลำดับถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง ถ้าผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ขึ้นตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิม หรือลดโทษ จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าเพิ่มโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ถือเป็นที่สุด

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ได้กำหนดให้ร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยให้ลงโทษขึ้นตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิม หรือเบากว่าจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยสั่งให้เพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ในครั้งนี้อให้ถือเป็นที่สุด แต่ถ้าเป็นกรณีข้าราชการถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก หรือ ไล่ออก ซึ่งต้องให้ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นควร ผู้บังคับบัญชาจึงดำเนินการสั่งลงโทษได้โดยกฎหมายมิได้บัญญัติให้มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรม จึงไม่สามารถอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้กำหนดให้ร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตาม

หลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ส่วนข้าราชการที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงได้กำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ด้วย โดยให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามที่เห็นสมควร และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้ร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ตั้งขึ้นไปชั้นหนึ่ง ถ้าผู้พิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้ลงโทษยืนตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิมหรือเบากว่า จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าวินิจฉัยสั่งเพิ่มโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นนี้ให้เป็นที่ที่สุด และถ้ากรณีข้าราชการผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้ถือเป็นที่สุด หากเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ในครั้งแรก ให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายกรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่าพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านมา โดยกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการที่มีโทษทางวินัย มีสิทธิอุทธรณ์ได้หากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนี้

(1) กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้าผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวง ถ้าปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และถ้ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การสั่งลงโทษสมควรแก่กรณีความผิดแล้วก็ให้ยกอุทธรณ์ หรือถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษนั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามควรแก่กรณี ถ้าผู้พิจารณาอุทธรณ์สั่งยกอุทธรณ์หรือสั่งลดโทษ ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง

(2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ กรณีนี้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ สมควรแก่กรณีให้สั่งยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดังกล่าวยังไม่ถูกต้องเหมาะสมให้สั่งเพิ่มโทษ

ลดโทษ หรือยกโทษ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งได้ โดยผู้อุทธรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก
ชั้นหนึ่ง ซึ่งเมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายก
รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนตาม
มติเดิม โดยให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วให้กระทรวง ทบวง กรม
ดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีและให้ถือเป็นที่สุด

8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีโทษวินัยอย่างไม่
ร้ายแรง คือ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี ส่วนโทษวินัยอย่าง
ร้ายแรง คือ ก.พ.

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่า
ผู้ว่าราชการจังหวัดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ
อ.ก.พ. จังหวัด มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี
ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม และให้ อ.ก.พ. กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. กรม มีมติเป็น
ประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.
กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการ
ใดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง
หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้
อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อ
พิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานต่อคณะ
รัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อมีมติเป็นประการใดให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ
พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการตามมติดังกล่าว

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 126 วรรคหนึ่ง แห่งพระราช
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือ
ไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้
รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ

ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยื่นตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงาน คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ผู้พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การสั่งลงโทษถูกต้องเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับกรณีความผิด ให้มีมติเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ ให้มีมติสั่งงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติยกโทษ หรือถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้อง เหมาะสม หรือถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือสั่งให้ออกจากราชการ รวมทั้งมีมติให้ดำเนินการประการอื่นใดเพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม

หากมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถเพิ่มโทษได้เอง และเมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งเพิ่มโทษตามมติ ก.พ.ค. แล้ว ผู้อุทธรณ์ก็มีสิทธินำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้เลย ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการ และจะทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

4.2 แนวทางแก้ไขปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

กรณีที่ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ แต่ไม่สามารถพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เอง การที่จะเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้จะต้องมีความเห็นของ ก.พ. เห็นสมควรเพิ่มโทษด้วยการพิจารณาทั้งที่ ก.พ.ค. เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท มีห้องศาล เนื่องจากองค์กรศาลเป็นองค์กรในลักษณะถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ไม่ได้ทำให้ตุลาการมีลักษณะสูงขึ้นมาเป็นฝ่ายบริหารได้ แต่อยู่ในลักษณะเสมอกัน เพื่อตรวจสอบให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมา ศาลจึงไม่สามารถก้าวเข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงดุลพินิจได้ ศาลคงมีแต่เพียงอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพราะว่าศาลเองมีฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร ดังนั้นองค์กรศาลตรวจสอบฝ่ายบริหาร ได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย และจะตรวจสอบให้มีผลเสียต่อผู้ร้องมิได้ (Verbot reformation in peius)¹ ซึ่งองค์กรศาลที่จะมาควบคุมดุลพินิจฝ่ายปกครอง ได้แก่

¹ กมลชัย รัตนสภาวะ. (2548). กฎหมายปกครอง. หน้า 53-54.

การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ การใช้ดุลพินิจบิดเบือน และกฎหมายบัญญัติให้ใช้ดุลพินิจแต่เจ้าหน้าที่ไม่ใช้

ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจแล้ว ศาลจะก้าวเข้ามาวินิจฉัยแทนมิได้ เพราะเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามหลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้แต่ในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงสามารถตรวจสอบให้เป็นผลเสียต่อผู้อุทธรณ์ได้ (Reformatio in peius)² ถ้าเป็นการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านด้วยเหตุผลดังนี้

1) เป็นองค์กรเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน

2) หลักกฎหมาย “การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงสามารถตรวจสอบได้ คือ ตรวจสอบหลักความชอบด้วยกฎหมาย และตรวจสอบทั้งอำนาจดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่ระดับต้นสั่งการไป เพื่อรักษามาตรฐานอันเดียวกันของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยองค์กรนั้น เพราะฉะนั้นผลของการตรวจสอบจะออกมาผลดี ผลเสียต่อผู้ยื่นอุทธรณ์อย่างไรไม่สำคัญ ซึ่งต่างกับการตรวจสอบโดยศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม อำนาจฝ่ายปกครองด้วยกัน ถ้ากฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้มีอำนาจกำกับ ดูแล ก็ไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจดุลพินิจ

ตั้งแต่มีกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้บังคับได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์และให้อำนาจองค์กรพิจารณาอุทธรณ์สามารถเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เองด้วย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ได้แก่ กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี ซึ่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ข้อ 15 กำหนดว่า เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นในโอกาสแรกที่ทำให้ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะให้มีการรับรองรายงานการประชุมก่อนก็ได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้วให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

ส่วนกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณามีมติแล้ว จะต้องรายงานมติและความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. ยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 18 วรรคสาม กำหนดว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามมติของ ก.พ. หรือคณะรัฐมนตรีได้

² แหล่งเดิม. หน้า 54.

พิจารณาวินิจฉัยแล้วเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งให้กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว

แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เปลี่ยนมาเป็นกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง และคำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เพียงองค์กรเดียวซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ มีความอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมภายในฝ่ายปกครอง โดยที่มาของ ก.พ.ค. มาจากคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา 1 คน เป็นกรรมการ กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน ซึ่งได้รับการเลือก โดย ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคุณสมบัติของ ก.พ.ค. จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า เป็นต้น และ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น เป็นข้าราชการ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง หรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกรใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้ดำรงตำแหน่ง 6 ปี เพียงวาระเดียว เพื่อให้ ก.พ.ค. มีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรใด ๆ ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา

ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องตามหน้าที่ และสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตาม โดยไม่ต้องเสนอนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีสั่งการ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 กำหนดว่า เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามถือว่าจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณามีมติเป็นประการใดถือเป็นที่สุด ซึ่งในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ. โดยมีความแตกต่างกับ ก.พ. ที่เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสั่งการ ดังนั้น ก.พ.ค. จึงสามารถ

พิทักษ์ระบบคุณธรรม และให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์มีขั้นตอนเหมือนศาลปกครองชั้นต้น ที่มีการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน กล่าวคือ เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้ว จะต้องจัดส่งคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีจัดทำคำแก้อุทธรณ์ เมื่อได้รับคำแก้อุทธรณ์แล้ว จะต้องส่งคำแก้อุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์เพื่อจัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ เมื่อผู้อุทธรณ์จัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์แล้ว จะต้องส่งคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ให้คู่กรณี เพื่อจัดทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ซึ่งเมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้วจึงจัดทำคำวินิจฉัย รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหลักการพิจารณาอุทธรณ์ผู้มีอำนาจพิจารณาต้องตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เมื่อมีการตั้งลงโทษแล้วควรจะต้องมีองค์การพิจารณาอุทธรณ์ ตรวจสอบถ่วงดุลพิจารณาพิจารณาตั้งลงโทษดังกล่าวเพื่อให้เกิดความถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรมก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลต่อไป ประกอบกับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้” กล่าวคือ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และอาจยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระได้จากเหตุผลความชอบด้วยกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 120 ได้กำหนดว่า ก.พ.ค. จะเพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับการแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ ซึ่งตามที่กฎหมายกำหนดขอบอำนาจของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จะมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากเมื่อผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแล้วจะต้องรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยไม่มีบัญญัติกฎหมายให้ทั้งสององค์กรมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้การพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน หรือมิให้การพิจารณาซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัย ในขณะที่เดียวกันผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นควรเพิ่มโทษก็ไม่สามารถเพิ่มโทษได้เนื่องจากไม่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ หาก ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีมติยกอุทธรณ์ แล้วแจ้งข้อสังเกตให้ ก.พ. เพื่อประกอบการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้องค์การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยต้องปฏิบัติตามข้อสังเกตของ ก.พ.ค. แต่อย่างใด แต่ถ้าหากองค์การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยเห็นด้วยกับข้อสังเกตของ ก.พ.ค. หรือกรณีที่ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีมติ

ยกอุทธรณ์ ต่อมาภายหลัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี มีมติให้เพิ่มโทษ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงต้องสั่งเพิ่มโทษตามมติของกรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และผู้ที่ถูกเพิ่มโทษจะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวถ้าพ้นกำหนดไปฟ้องศาลปกครอง ศาลจะไม่รับคำฟ้องเนื่องจากยังไม่มี การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

1) มาตรา 120 โดยกำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจเพิ่มโทษด้วยว่า “ในการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ ลดโทษ เพิ่มโทษ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

กรณีเมื่อมีการอุทธรณ์ไม่ต้องพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย แต่ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีทราบด้วย”

2) มาตรา 104 บัญญัติว่า “ในการดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง หรือมาตรา 103 วรรคสอง หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง ดังกล่าว เห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์”

โดยตัดข้อความว่า “ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์” นอกนั้นเหมือนเดิมทุกประการ

เนื่องจากการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาว่าดำเนินการถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณา ดังนี้

1) ผู้สั่งให้มีการสืบสวนหรือสอบสวนเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งให้มีการสืบสวนเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้น

ตัวอย่าง ผู้อำนวยการกองคลัง (ผู้อำนวยการต้น) ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์เรียกรับผลประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งสืบสวนหรือสอบสวน คือ อธิบดี

ตัวอย่าง ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน (ผู้อำนวยการสูง) ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายของทางราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งสืบสวนหรือสอบสวน คือ ปลัดกระทรวง

2) กระบวนการสืบสวนหรือสอบสวนเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ การสืบสวนหรือสอบสวนเป็นกระบวนการตรวจพิสูจน์ความผิด และเป็นเหตุที่จะนำไปสู่การลงโทษข้าราชการ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนที่กฎหมายกำหนด เช่น จะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหา โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร พฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาเข้าข่ายเป็นความผิดวินัยมาตราใด มีพยานบุคคลและพยานเอกสารใดสนับสนุนข้อกล่าวหาบ้าง ซึ่งหากการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาไม่ตรงกับฐานความผิดที่สั่งลงโทษ อาจส่งผลให้คำสั่งลงโทษนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่าง คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า พฤติการณ์เข้าข่ายเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ในการพิจารณาความผิดและสั่งการลงโทษเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงถือว่าการสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาไม่ตรงกับฐานความผิดที่ถูกลงโทษ

3) ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ การสั่งลงโทษเป็นไปตามขอบอำนาจหรือไม่ และระดับโทษเหมาะสมกับกรณีความผิดหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในการพิจารณาความผิด มีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่ 2 หลัก คือ

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย คือ การที่จะถือว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยฐานใดนั้น ต้องมีบทกฎหมายบัญญัติด้วยว่าการกระทำเป็นเช่นนั้นเป็นความผิดวินัย โดยจะต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบความผิดของฐานความผิดนั้นทุกประการ

(2) หลักมนุษยธรรม ได้แก่ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสม ตามเหตุผลที่ควรจะเป็น

ในการพิจารณากำหนดโทษ มีหลักที่ควรคำนึงถึงดังนี้

(1) หลักนิติธรรม คือ คำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็น 2 ระดับ

ก. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนสามารถลดหย่อนได้แต่ลดลงต่ำกว่าปลดออกจากราชการไม่ได้

ข. ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษจะลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(2) หลักมนุษยธรรม คือ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสม ตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) หลักความเป็นธรรม คือ การวางโทษจะต้องให้ได้รับเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็จะต้องถูกลงโทษ และการกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกันควรจะถูกลงโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตาม ความผิดอย่างเดียวกันอาจแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผล ซึ่งการใช้ดุลพินิจวางระดับโทษแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้ โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด การเปิดโอกาสแก้ไขความประพฤติและเหตุเบื้องหลังการกระทำผิด

(4) นโยบายของทางราชการ คือ ในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่างๆ ผู้บังคับบัญชาควรจะได้รับทราบนโยบายของทางราชการ เพื่อนำมาเป็นหลักการในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้ ซึ่งนโยบายของทางราชการจะปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือมติ ก.พ. เป็นต้น

ก.พ.ค. เป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ควรมีอำนาจหน้าที่ให้ขึ้นไปตามหลักทั่วไปในการ

พิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และอาจยกเลิก เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระได้จาก เหตุผลความชอบด้วยกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสามารถตรวจสอบให้ เป็นผลเสียกับผู้อุทธรณ์ได้ (Reformatio in peius) ดังนี้ จึงเห็นสมควรให้ ก.พ.ค. มีอำนาจพิจารณา เพิ่มโทษได้ด้วย และควรกำหนดกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยว่า ถ้ามีการอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. แล้ว องค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ต้องพิจารณาแล้ว เพราะผู้มีอำนาจ พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและผู้มีอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องตรวจสอบการ ดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งลงโทษไปแล้วนั้น ว่าดำเนินการถูกต้องเหมาะสมแล้วหรือไม่ ดังรายละเอียดที่กล่าวข้างต้น และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดให้ผู้บังคับ บัญชาผู้อุทธรณ์รายงานองค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยทราบต่อไป เพื่อให้ กระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกันและการพิจารณาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับการพิจารณา อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี ลักษณะเป็นบทเฉพาะที่ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามที่กฎหมายให้สิทธิไว้ ส่วนเรื่องรายงานการ ดำเนินการทางวินัยมีลักษณะเป็นบททั่วไป ฉะนั้น ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ จึงชอบที่ จะต้องใช้บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์เป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาเรื่อง อุทธรณ์คำสั่งลงโทษโดยนำรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณีเดียวกันมาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีกำหนดไว้ให้ปฏิบัติตาม โดยหลักการบริหารงานบุคคลที่ดีในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม และมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีความผิด หากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

การดำเนินการขององค์กรจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติข้อกำหนดทางวินัยให้ข้าราชการรักษาหรือยึดถือ ซึ่งมีทั้งข้อบัญญัติให้ถือปฏิบัติและข้อห้ามมิให้กระทำ เพื่อใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้เป็นไปอย่างมีระเบียบ และมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร แต่ถ้าหากมีผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อที่ต้องปฏิบัติก็ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัยและจะต้องถูกลงโทษ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 มีจำนวนทั้งสิ้น 10 ฉบับ โดยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยได้ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการสั่งลงโทษจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายให้อำนาจไว้ตลอดจนการสั่งลงโทษจะต้องอยู่ภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการเท่านั้นไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้วให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป และหากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยจะต้องพิจารณาสั่งลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณีความผิด ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถานคือ โทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน และโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก และไล่ออก โดยที่ผู้บังคับบัญชาระดับต้นไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาโดยไม่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาทบทวน ตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร และหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

การอุทธรณ์ ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชาและองค์การบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการ

กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 ซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์ เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องสิทธิอุทธรณ์ไว้และกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปตามลำดับ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวง และให้ปลัดกระทรวงเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาสั่งการ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่ากฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ผ่านมา ส่วน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้องค์คณะบุคคลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ได้แก่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิอุทธรณ์ โดยกำหนดองค์กรพิจารณาอุทธรณ์เป็นองค์คณะบุคคล คือ ก.พ.ค. เพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และเมื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้ถือเป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่สามารถพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เอง ในกรณีที่เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้จะต้องมีความเห็นของ ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยที่ตั้งแต่มีกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้บังคับได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์และให้อำนาจองค์กรพิจารณาอุทธรณ์สามารถเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เองด้วย ทั้งที่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีขั้นตอนเหมือนศาลปกครองชั้นต้น ที่มีการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน กล่าวคือ เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้วจะต้องจัดส่งคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีจัดทำคำแก้อุทธรณ์ เมื่อได้รับคำแก้อุทธรณ์แล้วจะต้องส่งคำแก้อุทธรณ์ดังกล่าว ให้ผู้อุทธรณ์เพื่อจัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ เมื่อผู้อุทธรณ์จัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์แล้วจะต้องส่งคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ให้คู่กรณีเพื่อจัดทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ซึ่งเมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้วจึงจัดทำคำวินิจฉัย รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหลักการพิจารณาอุทธรณ์ผู้มีอำนาจพิจารณาต้องตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และอาจยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระได้จากเหตุผลความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 120 ได้กำหนดว่า ก.พ.ค. จะเพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ ซึ่งตามที่กฎหมายกำหนดขอบอำนาจของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จะมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากเมื่อผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแล้วจะต้องรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้ทั้งสององค์กรมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้การพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัย ในขณะที่เดียวกันผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์

คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นควรเพิ่มโทษ ก็ไม่สามารถเพิ่มโทษได้ เนื่องจากไม่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ หาก ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีมติยกอุทธรณ์แล้วแจ้งข้อสังเกตให้ ก.พ. เพื่อประกอบการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยต้องปฏิบัติตามข้อสังเกตของ ก.พ.ค. แต่อย่างใด แต่ถ้าหากองค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยเห็นด้วยกับข้อสังเกตของ ก.พ.ค. หรือกรณีที่ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีมติยกอุทธรณ์ ต่อมาภายหลัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี มีมติให้เพิ่มโทษ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงต้องสั่งเพิ่มโทษตามมติขององค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และผู้ที่ถูกเพิ่มโทษจะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวถ้าภาคีไปฟ้องศาลปกครอง ศาลจะไม่นับคำฟ้องเนื่องจากยังไม่มี การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ก.พ.ค. เป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ แต่ไม่สามารถพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เอง ในกรณีที่เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้จะต้องมีความเห็นของ ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และไม่เป็นไปตามหลักทั่วไปในการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งที่ ก.พ.ค. เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระ โดยมาจากการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา 1 คน เป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน ที่ได้รับเลือก โดย ก.พ.เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคุณสมบัติของ ก.พ.ค. จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือรับราชการหรือเคยรับราชการไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษหรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือรับราชการหรือเคยรับราชการไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า เป็นต้น และ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น เป็นข้าราชการ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอ่าง

ต่อเนื่อง หรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกรใด หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้ ก.พ.ค. ดำรงตำแหน่ง 6 ปี เพียงวาระเดียว เพื่อให้มีความอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรใดๆ และปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา

ตามที่กฎหมายกำหนดขอบอำนาจของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแล้วจะต้องรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้ทั้งสององค์กรมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้การพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งที่ การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์ จะต้องตรวจสอบกลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาว่าดำเนินการถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ โดยจะต้องตรวจสอบว่าเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งให้มีการสืบสวนหรือสอบสวนหรือไม่ การสืบสวนหรือสอบสวนเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ การสั่งลงโทษเป็นไปตามขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และระดับโทษมีความเหมาะสมแก่กรณีความผิดหรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม ผู้เขียนจึงเสนอแนะว่าแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

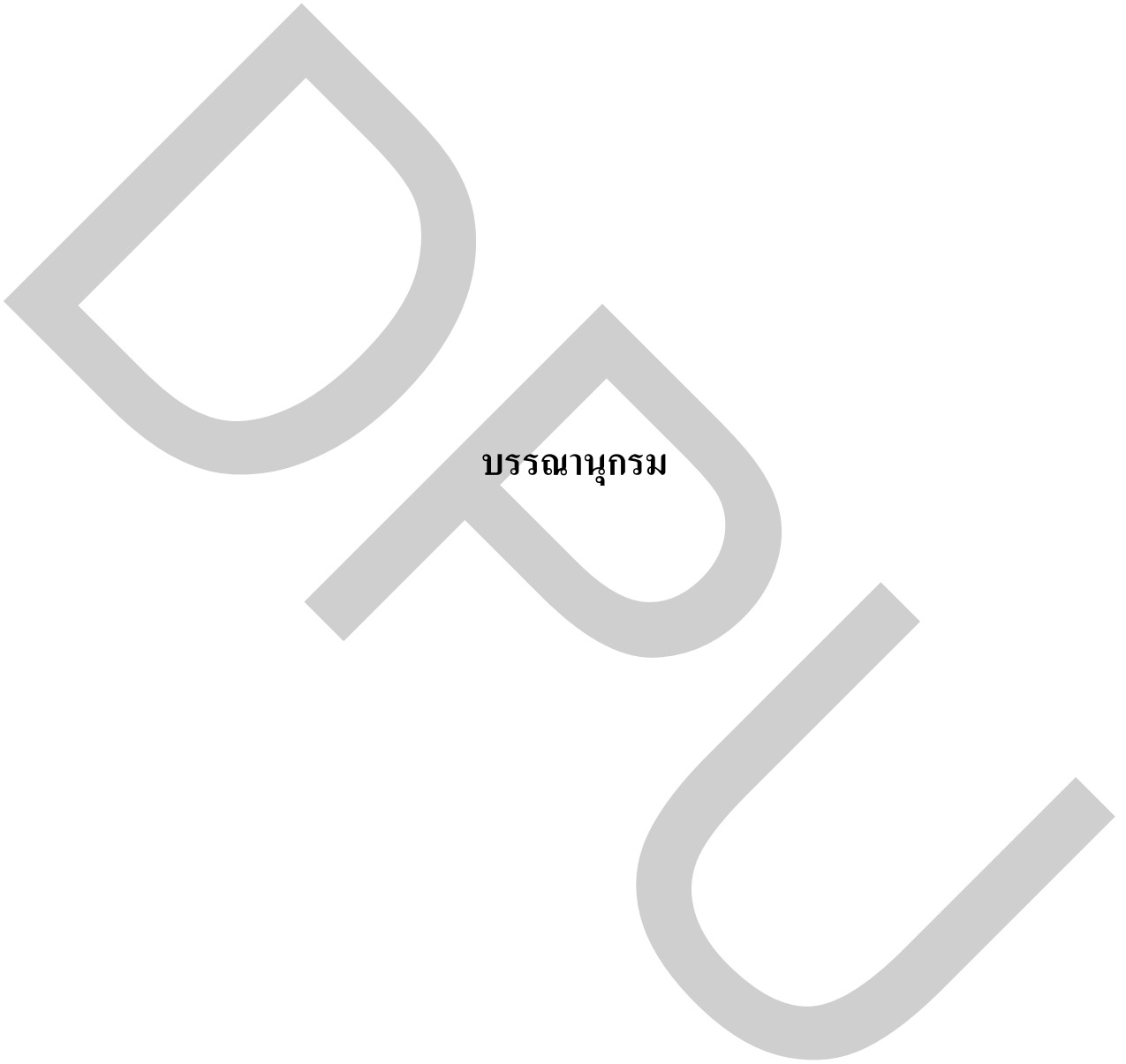
1) มาตรา 120 โดยกำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจเพิ่มโทษด้วยว่า “ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ ลดโทษ เพิ่มโทษ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

กรณีเมื่อมีการอุทธรณ์ไม่ต้องพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย แต่ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีทราบด้วย”

2) มาตรา 104 บัญญัติว่า “ในการดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง หรือมาตรา 103 วรรคสอง หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าว เห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์”

โดยตัดข้อความว่า “ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์” นอกนั้นเหมือนเดิมทุกประการ





บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2548). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรวิรัชการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2549). *คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประวีณ ฦ นคร. (2528). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- _____. (2551). *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปลงสาระสำคัญ และอธิบายรายมาตรา*. กรุงเทพฯ: ศาสตร์การสำนักงาน ก.พ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). *กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เมตต์ เมตต์การ์ณจิต. (2525). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (สามัญ)*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2540). *“นิติรัฐ” หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนุญเสรีประชาธิปไตยในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมยศ เชื้อไทย. (2536). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงาน ก.พ. (2531). *การเสริมสร้างวินัยข้าราชการพลเรือน*. กรุงเทพฯ: ศาสตร์การสำนักงาน ก.พ.
- _____. (2532). *วินัยและคุณธรรมข้าราชการพลเรือน*. กรุงเทพฯ: ศาสตร์การสำนักงาน ก.พ.
- _____. (2551). *ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551*. กรุงเทพฯ: ธนาพรศ.

- _____. (2530). คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- _____. (2547). แนวทางการลงโทษข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.
- _____. (2552). ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541-2545). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ.
- สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2551). คู่มือการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.
- สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง. (2545) คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: อาสาศึกษาดินแดนกรมการปกครอง.

วิทยานิพนธ์

- จิตติคุณ แพงคุณ. (2550). คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ประณูญ สุวรรณภักดี. (2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มนูญ สะมาลา. (2539). ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาทางวินัยข้าราชการครู. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เชาว์เลขา. (2549). การดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ศรีนิตดา เกิดผล. (2523). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุชาติพิทย์ นาคาบตี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์
ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. (2534). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย. วิทยานิพนธ์
ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

กิตติศักดิ์ ลิ้มปิติกุล. (2529). การฝ่าฝืนวินัยของข้าราชการตุลาการ. สารนิพนธ์หลักสูตร
ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กองอุทธรณ์และร้องทุกข์ สำนักงาน ก.พ. (2533). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษสถานหนัก
(รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). รายงานวิจัยเรื่องการ
ปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1 (รายงานการ
วิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

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

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว19 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2547 เรื่อง วิธีการก่อน
ดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง.

หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว6 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 เรื่อง คุณสมบัติของ
กรรมการสอบสวน.

หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0205/ว234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 เรื่อง ขอปรับปรุงมติ
คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง.

หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว13 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2551 เรื่อง การดำเนินการตาม
บทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว21 ลงวันที่ 15 กันยายน 2552 เรื่อง การดำเนินการตาม
บทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Bake W.Alton. (1955). **Personnel Management in Small Plant**. Ohio: Bureau of Business
Research College of Commerce and Administration.The Ohio University. อ้างถึงใน
กิติศักดิ์ ลิ้มนิติกุล. (2529). การฝ่าฝืนวินัยของข้าราชการตุลาการ.

Garner.J.F. (1979). **Administrative Law** (5 th ed). London: Butterworths. อ้างถึงใน
ประนัญ สุวรรณภักดี. (2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของ
ข้าราชการพลเรือนสามัญ.

Homewood: Richard D. Irwin. (N.A.). อ้างถึงใน สุชาติพิทย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่ง
ลงโทษของข้าราชการพลเรือน.

H.W.R. Wade. (1982). **Administrative Law** (5th edition). Oxford: Clarendon Press. อ้างถึงใน
สุชาติพิทย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน.

Pepin (Gilles). (1969). **Les tvibunaux administratifs et la constitution**. Montreal: Presses de l'universite de montreal. อ้างถึงในวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ก (2540). **หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง**.

T.C.Hartley and J.A.C. Griffith. (1981). **Government and Law** (2nd edition). London: Weidenfeld and Nichosen. อ้างถึงใน สุรชาติพย์ นาคาบดี. (2536). **การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน**.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นุชนาถ ประทีปธีรานันต์

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี 2527

นิติกรชำนาญการพิเศษ กองการเจ้าหน้าที่

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย