

ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย  
ของข้าราชการพลเรือน : ศึกษากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.  
ชี้มูลความผิดทางวินัย

**Legal issue relating to the exercise of discretion on disciplinary  
punishment orders of civil servants : a case study of the NACC  
disciplinary breach indication**

สัณชัย ศิริเดช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2556

**Legal issue relating to the exercise of discretion on disciplinary  
punishment orders of civil servants : a case study of the NACC  
disciplinary breach indication**

**Sanchai Siridech**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**For the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน : ศึกษากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ดุลพินิจทางวินัย
ชื่อผู้เขียน	สัญญาชัย ศิริเดช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสม สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อไป

ผลจากการศึกษาพบว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และได้กำหนดกระบวนการในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ดังนี้

1. ปัญหาการไม่มีดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาความผิด
2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษผู้ใต้บังคับบัญชา
3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอุทธรณ์

จากการศึกษาสรุปได้ว่า การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหารงานบุคคล ซึ่งวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติในลักษณะที่จำกัดอำนาจของผู้บังคับบัญชา พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษไว้หากไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ทบทวนการบังคับใช้ การตีความกฎหมายให้ตรงกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 92 มาตรา 93 และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิด กำหนดโทษผู้ได้บังคับบัญชา รวมทั้งการพิจารณาอุทธรณ์ โดยผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย รวมทั้งได้นำเหตุผลย้อนโทษมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้มาตรฐานของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีความเท่าเทียมกับข้าราชการอัยการ และข้าราชการตุลาการ สำหรับขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการสั่งลงโทษทางวินัย ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย

Thesis Title	Legal issue relating to the exercise of discretion on disciplinary Punishment orders of civil servants : a case study of the NACC Disciplinary breach indication
Author	Sanchai Siridech
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr. Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2012

### ABSTRACT

The objectives of this thesis are to study and analyze the legal issues on the exercise of discretion on punishment orders of civil servants and to provide a guideline for revising and improving Legislations involved in order to make them more practical and efficient.

The disciplinary proceedings of civil servants under the Civil Service Act have been affected by the exercise of authority of the National Anti-Corruption Commission (NACC), an independent organ under Constitution. According to the Organic Act on Counter Corruption the NACC is authorized to investigate and adjudicate its cases if it has sufficient evidence to allege a disciplinary breach and to issue punishment orders to civil servants. The Organic Act on Counter Corruption also provides the proceedings of punishment orders of civil servants which are different from the proceedings under the Civil Service Act. As a result, it causes problems concerning these following issues :

1. Supervising officials' discretion on adjudicating disciplinary breach.
2. Supervising officials' discretion on issuing punishment orders.
3. Supervising officials' discretion on adjudicating appeals.

In conclusion, the exercise of discretion on disciplinary proceedings of civil servants is a human resource management tool for supervising officials. Consequently, the purpose of these proceedings is unlike the NACC's purpose to investigate the exercise of state authority according to the Organic Act on Counter Corruption. The act in question also limits the authority of supervising officials and provides punishment to ones who do not restricted to the resolution of the NACC.

The author proposes the solution to the problems above as follows :

1. The employment and interpretation of the law need to be reviewed in order to achieve the aim of the Civil Service Act and the Organic Act on Counter Corruption.
2. The involved legislations should be revised, especially Section 92, 93, and 96 of the Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542 assembling in the Constitution. Therefore the supervising officials can exercise discretion on adjudicating disciplinary breach, issuing punishment orders and adjudicating appeals by assigning law to the fact and at the same time considering causes of punishment reduction. As a result, disciplinary proceedings of civil servants shall achieve a higher standard that similar to the standard of judicial government officials and procuratory government officials in order that the alleged civil servants can appeal both fact and legal issues against the supervising officials' discretion on punishment orders.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี โดยได้รับความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำปรึกษา และแนะนำ ด้วยดีตลอดมา ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่ช่วยชี้แนะ แก้ไข ปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้ดียิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ นายวชิระ ปากดีสี และนายเลิศศักดิ์ บุษพามาตา เพื่อนร่วมงานในสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ช่วยเหลือในการเรียบเรียงเค้าโครงวิทยานิพนธ์ และห้องสมุดสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา สำหรับการค้นคว้า หาความรู้ต่างๆ ตลอดจนพี่ๆ ฝ่ายผลิตเอกสารในการ จัดทำรูปเล่มวิทยานิพนธ์ รายงาน ตลอดปีการศึกษา

ขอขอบคุณ นายพสธร พันธุ์สุวรรณ ประธานนักศึกษา สาขากฎหมายมหาชน รุ่นที่ 51 และนายศิระ อังสัจจะพงษ์ ในการช่วยเหลือติดต่อประสานงานกับอาจารย์ และบัณฑิตวิทยาลัย

ขอขอบคุณ นางสาวฉมาพันธ์ วรเวชวิจิตร เพื่อนร่วมงานในสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา สำหรับความช่วยเหลือด้านภาษาอังกฤษ ในส่วนของชื่อวิทยานิพนธ์ และบทคัดย่อ

ขอขอบคุณ นางสาวสุนิศา นาคะประเสริฐกุล ภรรยาผู้เขียน สำหรับโน้ตบุ๊กเครื่องใหม่ เพื่อใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ และ ด.ช. กษิทธิ์เดช ศิริเดช บุตรชายผู้เขียน ซึ่งเป็นกำลังใจให้ผู้เขียน ด้วยดีตลอดมา

คุณค่าและประโยชน์ใดๆ อันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นเครื่องบูชา พระคุณบิดามารดา นายบุญส่ง ศิริเดช และนางจำเนียร ศิริเดช ตลอดจนครูบาอาจารย์ และ ผู้มีพระคุณที่มีส่วนในการวางรากฐานการศึกษา หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่อง ข้อผิดพลาด ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สัตย์ชัย ศิริเดช

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา .....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	10
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	10
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การดำเนินการทางวินัย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัย .....	11
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง .....	11
2.1.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง.....	12
2.1.2 หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง.....	12
2.1.3 ที่มาของการใช้อำนาจทางปกครอง.....	13
2.1.4 รูปแบบของการกระทำทางปกครอง .....	14
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง .....	16
2.2.1 ประเภทของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง .....	17
2.2.2 ความหมายของคำว่า “ดุลพินิจ” .....	18
2.2.3 ขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจ.....	19
2.3 การดำเนินการทางวินัย.....	24
2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย	
และการบริหารงานบุคคลภาครัฐ .....	25



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.2 ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับวินัย.....	26
2.3.3 ความมุ่งหมายและความสำคัญของวินัย .....	27
2.3.4 การลงโทษทางวินัย.....	28
2.3.5 หลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย .....	29
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	41
2.4.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	42
2.4.2 ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	46
2.5 แนวความคิดในการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการ.....	49
2.5.1 อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	51
2.5.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต .....	52
3. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย และการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ .....	55
3.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย .....	55
3.1.1 การแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย.....	57
3.1.2 การพิจารณาความผิด.....	57
3.1.3 การพิจารณาโทษ.....	58
3.1.4 การอุทธรณ์ .....	59
3.2 การดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ .....	62
3.2.1 วินัยและการลงโทษของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	62
3.2.2 วินัยและการลงโทษของประเทศอังกฤษ .....	65
3.2.3 วินัยและการลงโทษของประเทศฝรั่งเศส .....	71
3.2.4 วินัยและการลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกา .....	76

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.3 การพิจารณาสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัย ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ....	82
3.3.1 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	82
3.3.2 การไต่สวนข้อเท็จจริง.....	83
3.3.3 การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	87
4. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน : กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย.....	91
4.1 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ในการพิจารณาความผิด.....	92
4.2 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ในการกำหนดโทษผู้ใต้บังคับบัญชา.....	101
4.3 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ในการพิจารณาอุทธรณ์.....	105
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	110
5.1 บทสรุป.....	111
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	116
บรรณานุกรม.....	119
ภาคผนวก.....	124
ก คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ.....	125
ข คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด.....	141
ค ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	146
ประวัติผู้เขียน.....	154

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการจัดระบบและปรับปรุงการบริหารราชการ และระบบการบริหารงานบุคคล ได้มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นกระทรวง และได้แยกข้าราชการทหารออกจากข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) และหลังจากนั้นได้มีการจัดระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ ให้มีความมั่นคงและมีมาตรฐานยิ่งขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นเป็นครั้งแรก ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ด้วยทรงเห็นว่าการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนยังขาดระเบียบ บรรทัดฐานให้ปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับบุคคลเข้ารับราชการ การรับเงินเดือน วินัย การลงโทษ การออกจากราชการ แต่ละกระทรวงต่างปฏิบัติตามระเบียบ หรือประเพณีของส่วนราชการของตน ขาดกฎเกณฑ์กลางที่ควรกำหนดให้มีขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จึงกำหนดขึ้นเพื่อสนองพระราชดำริ 4 ประการของพระองค์ คือ

1. ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระบบเดียวกันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ยกเว้นข้าราชการตุลาการซึ่งมีระเบียบแยกออกเป็นพิเศษ
2. ให้มีการเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ โดยเสมอภาคและยุติธรรม
3. ให้การรับราชการของข้าราชการพลเรือนเป็นอาชีพ โดยให้รับเงินเดือนตลอดระยะเวลาที่รับราชการอยู่ มีการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น มีการให้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการแล้ว เพื่อความมั่นคงในอาชีพ
4. ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย และการลงโทษไว้หลายมาตรา

---

<sup>1</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ* (รายงานการวิจัย). หน้า 17.

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีการแยกข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกเป็นหลายประเภท ทั้งที่แยกออกจากข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู และกำหนดเป็นประเภทของข้าราชการขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ โดยเฉพาะ เช่น ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น โดยข้าราชการแต่ละประเภทก็มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนปัจจุบันได้สืบทอดและวิวัฒนาการมาจากการบริหารราชการในอดีตตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา ควบคู่กับระบบราชการ ปรัชญา ค่านิยม หลักปฏิบัติและวัฒนธรรมในการบริหารราชการ และการเป็นข้าราชการในสมัยก่อนได้ส่งผลมาสู่การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันหลายประการ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักสืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสำคัญ

การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลได้ถูกกำหนดไว้ในแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐให้มีการปรับปรุงระบบวินัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบสอบสวนทางวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ มีความรวดเร็วและเป็นธรรม เป็นระบบที่มีวิธีการส่งเสริมให้คนดีได้รับการยกย่องดูแล ปกป้องคุ้มครองคนดี ลงโทษคนไม่ดีตามสมควรแก่กรณี เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล การจัดระบบการบริหารงานบุคคล มาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน รวมทั้งกำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในฐานะองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ก.พ. จึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำ สร้างสรรค์ และริเริ่มวางนโยบาย ระบบ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่เป็นแนวทางให้แก่องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนอื่นๆ

การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เข้ามามีอิทธิพล ทำให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนตนเอง เนื่องจากการบริหารงานราชการแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่สามารถแก้ปัญหาหรือสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ ระบบราชการในปัจจุบันจึงมีแนวโน้มของการกระจายอำนาจการจัดการยิ่งขึ้น จากเดิมที่จะเน้นในเรื่องการรวมอำนาจ การปกครองแบบบังคับบัญชาที่แต่เดิมเน้นการมีลำดับชั้น การบังคับบัญชา ก็มีการเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างใหม่เป็นแบบเครือข่ายที่เน้นความเท่าเทียมในการทำงาน การบริหารงานสมัยใหม่จะอาศัยข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร ระบบผู้เชี่ยวชาญ (expert system) ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพหรือการเป็นองค์กรประสิทธิภาพสูงสุด (high performance work system) การบริหารงานบุคคลภาครัฐสมัยใหม่

ดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และมีส่วนทำให้ระบบย่อยด้านการบริหารงานบุคคลมีการปรับเปลี่ยนแนวความคิดใหม่ตามไปด้วย ซึ่งหลักการที่หน่วยราชการของไทยได้นำมาประยุกต์ใช้<sup>2</sup> พอที่จะสรุปได้ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก เน้นเรื่องความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารงาน ให้ตรวจสอบได้ สามารถเปิดเผยที่มาที่ไปของการดำเนินการได้

ประการที่สอง เน้นเรื่องความรับผิดชอบ (Accountability) โดยให้ผู้บริหารมีอำนาจในการตัดสินใจที่ขั้นตอนแสดงถึงความเป็นมืออาชีพ

ประการที่สาม เน้นเรื่องการให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ให้มีกลไกการดำเนินการต่างๆ ในราชการที่เป็นระบบ สามารถตรวจสอบได้

ประการที่สี่ เน้นเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินการ (Efficiency) และเน้นผลสำเร็จของการทำงาน (result-based) มากกว่าการคำนึงถึงระเบียบกฎเกณฑ์โดยมุ่งให้เกิดความสำเร็จของงานอย่างรวดเร็ว

ประการที่ห้า เน้นเรื่องความเป็นธรรม ความเท่าเทียม (Equity) ไม่มีการเลือกปฏิบัติ (discriminate)

หลักการทั้ง 5 ประการถือเป็นหลักพื้นฐานที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งตอบสนองกับกรอบแนวคิดในการบริหารงานสมัยใหม่ เพื่อให้การออกแบบระบบวินัยเป็นการออกแบบที่เอื้อประโยชน์ต่อระบบราชการสมัยใหม่อย่างแท้จริง

ในส่วนของวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องมองวินัยเป็นเครื่องมือในเชิงบวกมากกว่าจะเป็นกลไกในเชิงลบที่มุ่งเพียงเพื่อการลงโทษหรือเป็นสัญลักษณ์ของความน่าเกรงขาม โดยมีแนวทางการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

ประการแรก ต้องใช้วินัยเพื่อเป็นประโยชน์ในทางการปรับปรุงพฤติกรรม (Corrective action) มากกว่าเป็นไปเพื่อมุ่งลงโทษ การลงโทษเป็นเพียงขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินการทางวินัยเท่านั้น

ประการที่สอง ต้องใช้วินัยไปในเชิงรุก (progressive action) เป็นไปเพื่อป้องกันความเสียหาย การลงโทษทางวินัยไม่ควรใช้โทษสูงสุดในการให้ออกจากงานในครั้งแรกของการกระทำ ความผิด เว้นแต่เป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ เพราะการลงโทษสถานเบาในขั้นต้นจะเป็นวิธีการในเชิงรุกเพื่อการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดในภายหลัง และเป็นผลดีต่อองค์กรมากกว่าการให้ออกจากงานสถานเดียว

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 1.

ประการที่สาม การดำเนินการทางวินัยต้องกระทำโดยเฉียบพลัน (Hot-Stove Rule) เปรียบเสมือนกับเตาร้อนที่แตะต้องไม่ได้ แสดงถึงองค์ประกอบสำคัญ 4 ประเด็น คือ การดำเนินการทันที (Immediate) เป็นสัญลักษณ์ของการตักเตือน (Ample warning) มีผลที่แน่นอน (Consistency) และไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ (Impersonal)

ในส่วนจรรยาบรรณนั้น เป็นข้อกำหนดคกฏเกณฑ์อันเป็นปทัสถานสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ ยึดถือปฏิบัติ เช่น จรรยาบรรณแพทย์ เป็นต้น สำหรับจรรยาบรรณของข้าราชการนั้น ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการ พ.ศ. 2537 ให้ความหมายว่า เป็นประมวลแบบความประพฤติเพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและส่งเสริมชื่อเสียงเกียรติฐานะของข้าราชการพลเรือน ซึ่งย่อมจะเห็นข้อแตกต่างระหว่างวินัยกับจรรยาบรรณว่า วินัยเป็นหลักที่หน่วยงานกำหนดให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม และมีบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามวินัย ส่วนจรรยาบรรณเป็นการเสริมสร้างจากภายในแต่ละบุคคล เน้นการควบคุมตนเอง เป็นกลไกที่ช่วยสนับสนุนการใช้วินัยในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งมักจะเน้นในกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ<sup>3</sup>

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถือเป็นกฎหมายสำคัญในลักษณะกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง เป็นเสมือนคัมภีร์ในการทำงานของข้าราชการพลเรือน เป็นกฎหมายหลักของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ<sup>4</sup> การบริหารงานบุคคลด้านวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ภายในองค์กรและหน่วยงานภาครัฐประเภทต่างๆ ในปัจจุบันปรากฏว่ามีความลักลั่น ทั้งๆ ที่องค์กรและหน่วยงานประเภทต่างๆ ได้นำบทบัญญัติว่าด้วยวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไปเป็นแนวทางใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของตน แต่การตีความตัวบทบัญญัติของกฎหมายก็ดี มาตรฐานการลงโทษก็ดี มีความแตกต่างกันอยู่ อีกทั้งยังมีได้ใช้บทบัญญัติเรื่องวินัยเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดี แต่กลับนำไปใช้ในทางปกป้องผู้กระทำ ความผิด อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการโดยรวม สมควรที่จะต้องมีการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทให้เป็นระบบ มีมาตรฐานเดียวกัน โดยยึดหลักการตามแนวทางในแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้บุคลากรภาครัฐมีคุณภาพ มีระเบียบวินัยและมีความรับผิดชอบสูง<sup>5</sup>

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 2.

<sup>4</sup> สำนักงาน ก.พ. (2550). *สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่*. หน้า 34.

<sup>5</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). เล่มเดิม. หน้า 3.

การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความสุข สร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีต่อระบบราชการ วินัยจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล และเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ เป็นมาตรการในเชิงบังคับ แต่วินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายในทางที่จะตอบโต้ หรือแก้แค้นทดแทน สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ โดยมีจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการตามหลักคุณธรรม โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนการดำเนินการ และการใช้อำนาจดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

สำหรับอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมาย และอนุญาตให้ฝ่ายปกครองเลือกมาตรการอันใดอันหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้หลายประการ ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป ดังนั้น อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง คือ อำนาจดุลพินิจในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในขอบเขต และตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่การบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การใช้อำนาจดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนด การปรับบทกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัย การกำหนดโทษทางวินัย และการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น แต่อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นบทบัญญัติในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามฐานความผิดดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติตามมาตรา 91 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมกับความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ทำให้เกิดปัญหาว่าผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการสอบสวนทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้และไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางทบทวน ตรวจสอบ หรือโต้แย้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งไม่อาจใช้อำนาจดุลพินิจทางการบริหารพิจารณาความผิด และกำหนดโทษผู้ได้บังคับบัญชาของตนได้

ต่อมาได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ 2/2546<sup>6</sup> เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงต้องฟังเป็นที่ยุติ

สำหรับกระบวนการอุทธรณ์สำหรับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

<sup>6</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120/ตอนที่ 121 ก/หน้า 1/15 ธันวาคม 2546



องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเรื่องคุณพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการปิดกั้นการใช้อำนาจคุณพินิจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยโดยสิ้นเชิง

อนึ่ง มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 158/2551 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อธิบายความหมายของคำว่า มูลความผิดทางวินัย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 91 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น หมายถึง มูลความผิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ว่าได้กำหนดไว้เป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ หากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาได้กำหนดให้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหา นั้นก็จะต้องมีมูลความผิดทางวินัยด้วย ด้วยเหตุนี้ มูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงมิได้มีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นตัวบทกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลปกครอง ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำরাบ ทบทวน โดยรวบรวมนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ หาสาเหตุแห่งปัญหาพบว่าผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้อำนาจคุณพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ โดยแบ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ดังนี้

1. ปัญหาการไม่มีดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาความผิด
2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษผู้ได้บังคับบัญชา
3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอุทธรณ์

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การดำเนินการทางวินัย และการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัย
2. เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทยและการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย
4. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยที่เหมาะสม

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการในการบริหารงานบุคคลอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล เพื่อความเจริญก้าวหน้าและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ หากข้าราชการมีวินัยดี ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เพื่อความผาสุกของประชาชน สร้างภาพลักษณ์ สร้างชื่อเสียงที่ดีต่อระบบราชการ จากวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าโดยหลักการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยแท้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความเชี่ยวชาญพิเศษ ประกอบกับเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เห็นว่างานทางด้านวินัยผู้บังคับบัญชาต้องใช้อำนาจของหน่วยงานนั้นเองในการดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัย เพราะเป็นการบริหารงานบุคคลภายในองค์กร ดังนั้นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 250 (3) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามฐานความผิด ได้แก่

กระทำความฐานทูลจัตต่อน้ำที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อให้ได้ดุลยภาพระหว่างอำนาจบริหาร ตุลาการ นิติบัญญัติ การบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าวโดยให้ผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันต่อการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาและไม่สอดคล้องกับแนวความคิดในการดำเนินการทางวินัย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย เนื่องจากการลงโทษทางวินัยไม่ใช่การลงโทษการกระทำความผิดทางอาญาที่ต้องบังคับด้วยอำนาจภายนอกหรือองค์กรตุลาการ ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าการไม่มีดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาความผิด เห็นว่า การพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดฐานใด ย่อมเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการปรับบทความผิดในการสั่งลงโทษทางวินัย โดยให้ถือสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. ประกอบการพิจารณา โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2. แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษ ผู้ได้บังคับบัญชา เห็นว่า การเลือกระดับโทษเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจที่จะตัดสินใจเลือกระดับโทษและสั่งลงโทษตามความร้ายแรง โดยให้ถือสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. ประกอบการพิจารณา โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เรื่องการใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเสียใหม่ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการสั่งลงโทษทางวินัย ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อกำหนดหลักประกันในการตรวจสอบทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหาร เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 96 ดังกล่าวจำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และเป็นมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดทางวินัย โดยศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การดำเนินการทางวินัย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสอบสวน และซึ่งมีความผิดทางวินัย ศึกษากระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย และการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเป็นลักษณะของการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ทฤษฎี แนวความคิดของกฎหมายปกครอง ตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลปกครอง และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่วนการศึกษาใช้วิธีการพรรณนา (Descriptive and Analytical Method) โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ ได้แล้วจะนำมาเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ วิจัย เพื่อหาข้อสรุป รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การดำเนินการทางวินัย และการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสอบสวนและซึ่งมีความผิดทางวินัย
2. ทราบถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทยและการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ
3. ทราบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดทางวินัย
4. ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดทางวินัยที่เหมาะสม

## บทที่ 2

### แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง การใช้อำนาจดุลพินิจ ของฝ่ายปกครอง การดำเนินการทางวินัย การควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ และการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัย

การกระทำทางปกครองนั้นเป็นการกระทำของรัฐโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งตามหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) ต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น หมายความว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการในลักษณะจำกัดหรือรुक้าสิทธิเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทประชามติของกฎหมายไม่ได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้แก่ราษฎร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ด้วยเหตุนี้การใช้กฎหมายจึงเป็น “หน้าที่” ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>1</sup>

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

ในการดำเนินกิจการทางปกครองนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมี “เครื่องมือ” ที่ตนต้องใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานทางปกครองบรรลุผลลงได้ เครื่องมือที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการนั้นปรากฏเป็นรูปแบบและประเภทต่างๆ ของการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากภารกิจในการปกครองมีความหลากหลายมาก รูปแบบ

<sup>1</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2551). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 4). หน้า 227.

และประเภทขององค์กรฝ่ายปกครองจึงหลากหลายตามไปด้วย<sup>2</sup> จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษารูปแบบของการกระทำทางของฝ่ายปกครองในแต่ละรูปแบบ

### 2.1.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง คือ การกระทำที่รัฐเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน เช่น มีมาตรการต่างๆ มีคำสั่งหรือวางกฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคม ทำให้ประชาชนผู้รับคำสั่งนั้นๆ จะต้องปฏิบัติตาม<sup>3</sup>

สรุป การกระทำทางปกครอง คือ การกระทำที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง มีลักษณะในการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน เปลี่ยนแปลงหรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของประชาชน การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่างๆ ของฝ่ายปกครองด้วย

### 2.1.2 หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง

การดำเนินกิจการทางปกครองในนิติรัฐนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครอง ดังต่อไปนี้

#### 1. หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร และถือเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>4</sup>

#### 2. หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน และเป็นที่ยึดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ความชัดเจนแน่นอนตลอดจนการคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29<sup>5</sup>

<sup>2</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 67.

<sup>3</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). หน้า 27.

<sup>4</sup> เล่มเดิม. หน้า 28-29.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 35.

### 3. หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30 บัญญัติรับรองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล ดังนั้น ในการดำเนินการทางปกครองฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดยอำเภอใจไม่ได้เช่นกัน การปฏิบัติโดยอำเภอใจ หรือการเลือกปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่อาจหา “เกณฑ์แห่งความแตกต่าง” อันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสิ่งสองสิ่งหรือหลายสิ่งมาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้

### 4. หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ

หลักสุจริตปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 ส่วนหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่จะต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย ด้วยเหตุนี้ ในการใช้อำนาจทางปกครอง หรืออำนาจมหาชนในลักษณะอื่นใด เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกั่นกั้นบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

### 5. หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจเป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่า บังเอิญคนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ ย่อมสามารถที่จะเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใดๆ ของฝ่ายปกครอง และความเชื่อมั่นดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครอง

### 6. หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

“ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักการที่อธิบายในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุข และความดีงามร่วมกัน<sup>6</sup>

#### 2.1.3 ที่มาของการใช้อำนาจทางปกครอง

ที่มาของการใช้อำนาจทางปกครองมาจากส่วนที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร และอาจมาจากกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น หลักจารีตประเพณี เช่น

<sup>6</sup> แหล่งเดิม. หน้า 37-41.

หลักในการรับฟังคู่ความก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งไปกระทบสิทธิหรือผลประโยชน์ของประชาชน มีหลักกฎหมายทั่วไปว่าจะต้องรับฟังคู่ความเสียก่อน เป็นต้น<sup>7</sup>

ที่มาของการใช้อำนาจทางปกครองที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจดุลพินิจซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารในการดำเนินการต่างๆ ภายในกรอบของกฎหมาย

#### 2.1.4 รูปแบบของการกระทำทางปกครอง

การกระทำในทางปกครอง แบ่งได้ 4 รูปแบบ

1. ปฏิบัติการในทางปกครอง
2. นิติกรรมทางปกครอง
3. คำสั่งทั่วไปทางปกครอง
4. สัญญาทางปกครอง

##### 1. ปฏิบัติการในทางปกครอง (Realakt)

การปฏิบัติการต่างๆ ไปของฝ่ายปกครองไม่มีผลในทางปกครองเท่าใดนัก แต่หากมีการละเมิดหรือกระทบสิทธิของประชาชน ก็จะมีผลในทางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งเรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” หรือเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ในทางปกครองของฝ่ายปกครอง

ปฏิบัติการในทางปกครอง เช่น การตรวจตราว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เช่น ตรวจโรงงาน แรงงาน อาคาร ซึ่งไม่มีผลไปกระทบสิทธิของประชาชน โดยตรง แต่ถ้ามีการสั่งการจะเริ่มมีผลกระทบสิทธิ เพราะฉะนั้น การปฏิบัติการในทางปกครองมักไม่มีคดีขึ้นสู่ศาล เพราะยังไม่มีข้อพิพาทแต่อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้<sup>8</sup>

##### 2. นิติกรรมทางปกครอง หรืออาจเรียกว่า คำสั่งในทางปกครอง (Verwaltungsakt)

นิติกรรมทางปกครอง คือ สิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน

ส่วน “คำสั่งในทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>9</sup> หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ

<sup>7</sup> เล่มเดิม. หน้า 31.

<sup>8</sup> แหล่งเดิม. หน้า 36.

<sup>9</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113/ตอนที่ 60 ก/หน้า 1/14 พฤศจิกายน 2539



การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ “กฎ” ในที่นี้ หมายความว่าถึง กฎต่างๆ ไป เช่น กฎกระทรวง เพราะกฎไม่มีลักษณะเป็นการสั่งการเฉพาะราย เป็นเพียงการประกาศโดยทั่วไป ซึ่งโดยปกติแล้วกฎหมาย (norm) มักไม่กระทบสิทธิของประชาชนโดยตรงจนกว่าจะมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้นๆ สั่งการให้ประชาชนปฏิบัติ (act) กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนจะถูกระทบสิทธิในกรณีที่มีคำสั่งให้ปฏิบัติ

### 3. คำสั่งทั่วไปทางปกครอง (Allgemeinverfuegung)

คำสั่งทั่วไปทางปกครองมีลักษณะเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่ไม่เจาะจงตัวบุคคลไว้ล่วงหน้า เช่น ป้ายจราจร ป้ายเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมาย (เพราะสิ่งที่เป็นกฎหมายอยู่ในพระราชบัญญัติแต่ป้ายนี้ออกมาจากพระราชบัญญัติแล้ว) เพราะไม่ได้บอกว่าจะใช้กับนายดำ นายแดง แต่เป็นการห้ามโดยทั่วไปสำหรับบุคคลที่อยู่บริเวณนั้น รวมทั้งตำรวจจราจรด้วย เพราะฉะนั้นป้ายจราจรจึงไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นคำสั่งทั่วไป เพราะมีลักษณะเจาะจงเฉพาะเรื่อง แต่ไม่ระบุตัวบุคคล เมื่อใครมาพบต้องปฏิบัติตาม ในทางกฎหมายปกครองคำสั่งทั่วไปจึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครองในตัวเอง แต่กฎหมายให้ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง เพราะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย การยกเลิก หรือเพิกถอนคำสั่งทั่วไปในทางปกครอง ฯลฯ เช่นเดียวกับนิติกรรมทางปกครอง

### 4. สัญญาทางปกครอง (Verwaltungsvertrag)

การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองนั้นมีเกณฑ์ในการพิจารณา 2 เกณฑ์ คือ เกณฑ์ด้านบุคคลผู้เป็นคู่สัญญาประการหนึ่ง และเกณฑ์ด้านวัตถุแห่งสัญญาอีกประการหนึ่ง เกณฑ์ด้านบุคคลผู้เป็นคู่สัญญาถือเป็นเกณฑ์ในทางรูปแบบ ส่วนเกณฑ์ด้านวัตถุของสัญญาเป็นเกณฑ์ในทางเนื้อหา

หากใช้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาเป็นเกณฑ์ สัญญานั้นจะต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง

การใช้วัตถุของสัญญาเป็นเกณฑ์ เป็นการพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงว่าคู่สัญญาเป็นใคร หากวัตถุแห่งสัญญาเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกฎหมายปกครองหรือก่อนนิติสัมพันธ์ทางปกครอง หรือเนื้อหาของสัญญาเป็นเรื่องทางปกครองแล้ว สัญญาดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง<sup>10</sup>

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 245-246.

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การปกครองในระบบนิติรัฐนั้นเป็นที่ยึดถือกันว่ากฎหมายเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองและต่อการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้หลักการที่กล่าวมาบรรลุผล กฎหมายจึงควรต้องมีความชัดเจนแน่นอนตามสมควรโดยกำหนดกรณีต่างๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจและเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนโดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติองค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมายหรือองค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถระบุกรณีต่างๆ อันเป็นเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจรวมทั้งผลตามกฎหมายอันเกิดจากการปรับใช้กฎหมายได้อย่างละเอียดสำหรับทุกๆ กรณีไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในรัฐสมัยใหม่ที่ภารกิจของรัฐและภารกิจหน้าที่ในทางบริหารมีปริมาณมากและสลับซับซ้อน ความจำเป็นที่องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเปิดช่องทางให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ แต่ละสถานการณ์ก็มีมากยิ่งขึ้น トラบไคที่ฝ่ายปกครองใช้กระทำการอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจดุลพินิจ<sup>11</sup>

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic State) หรือรัฐที่จัดองค์กรทางการเมืองการปกครองตนโดยยึดมั่นในหลักนิติรัฐ (Legal State Principle) นั้น มีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญอยู่หลักหนึ่ง คือ หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย<sup>12</sup> (Principle of Legality of Administrative Action) หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ อันมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องใช้อำนาจกระทำการโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจึงเป็นสาระสำคัญสำหรับการใช้อำนาจต่างๆ ของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การศึกษาอำนาจดุลพินิจจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ

ดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเอง และภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย อาจมีการปฏิบัติและตัดสินใจได้หลายอย่าง แต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เพื่อให้การใช้อำนาจแต่ละครั้งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี การใช้อำนาจดุลพินิจบ่อยๆ อาจทำให้ฝ่ายปกครองเกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of Power) ได้ ดังนั้น จึงมีอำนาจผูกพัน ซึ่งถ้าถืออำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมาย

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. หน้า 65-66.

<sup>12</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2531). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ*. หน้า 195.

บัญญัติเกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกระทำการ และกระทำการตามตัวบทที่กฎหมายกำหนด

ดุลพินิจฝ่ายปกครอง หมายถึง ส่วนเนื้อหาของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเปิดกว้างไว้ เพื่อให้มีการสร้างสรรค์เนื้อหาของกฎหมายโดยฝ่ายบริหารได้และขณะเดียวกันก็เป็นการพัฒนาเนื้อหาของกฎหมายด้วย มาตรฐานหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจนี้เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือนิติศาสตร์ แต่เมื่อพิจารณาถึงความผูกพันที่ฝ่ายปกครองมีอยู่กับกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองมิใช่ว่าจะมีดุลพินิจอิสระทั้งหมด แต่เป็นดุลพินิจที่ผูกพันตามหน้าที่ (pflichtgemaess) หมายความว่า จะต้องใช้ดุลพินิจโดยการนำเอาความหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายมาปฏิบัติให้เป็นจริง และในเรื่องความชอบด้วยวัตถุประสงค์ทางกฎหมายในการกระทำทางปกครอง (Zweckmaessigkeit) จะถูกควบคุมตรวจสอบอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดในชั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง<sup>13</sup>

### 2.2.1 ประเภทของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในอันที่จะใช้อำนาจกระทำการต่างๆ นั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลพินิจ<sup>14</sup> (Discretionary Power)

#### 1. อำนาจผูกพัน (Mandatory Power)

อำนาจผูกพันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจกระทำการและกระทำการโดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เมื่อปรากฏว่าชายและหญิงซึ่งยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสครบถ้วนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว นายทะเบียนครอบครัวจะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้ที่จริงแล้วคือหน้าที่ (Duty) นั่นเอง แต่เหตุที่ยังคงเรียกว่าเป็นอำนาจก็เนื่องจากการกระทำที่เกินจากการปฏิบัติหน้าที่กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันเนื่องจากความคิดในเรื่องความยุติธรรมทั่วไป คือความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อข้อเท็จจริงเฉพาะราย

#### 2. อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)

อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองในความรับผิดชอบของตนเองและภายในขอบเขตแห่ง

<sup>13</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. หน้า 204.

<sup>14</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2534). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย*. หน้า 19-21.

กฎหมายนี้ อาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจเนื่องจากความคิดในเรื่องวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมาย โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ หรือเป็นกรณีๆ ไป ทำให้การใช้กฎหมายไม่แข็งกระด้างแต่สามารถยืดหยุ่นปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้ เป็นกรณีที่คำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะคดี

### 2.2.2 ความหมายของคำว่า “ดุลพินิจ”

ตามพจนานุกรมคำว่า “ดุลพินิจ” หมายถึง การวินิจฉัยที่เห็นสมควร<sup>15</sup> หรือหมายความว่า การวินิจฉัย การรู้ผิดรู้ถูก การพิจารณาใคร่ครวญ<sup>16</sup> ซึ่งมีลักษณะเป็นคำนาม ตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า “Discretion” มาจากรากศัพท์ภาษาละตินว่า “Discretio” และมีความหมายในทางกฎหมายว่า เป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (privilege) ของศาลที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรมหรือขององค์กรอื่นผู้มีอำนาจในการพิจารณาใช้ตามหลักยุติธรรมเช่นว่านั้น ซึ่งสิทธิพิเศษหรืออำนาจนี้จะมีการพิจารณานำไปใช้ตามภาวะแวดล้อมแห่งพฤติการณ์ (circumstances) และรวมถึงการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้นั้นเองโดยไม่ขึ้นกับวิจารณญาณหรือการตัดสินใจของบุคคลอื่นใด (uncontrolled by the judgment or conscience of others) ในทางกฎหมาย ความหมายของ “ดุลพินิจ” ยังมีความหมายเลยไปถึงการใช้ดุลพินิจในกระบวนการพิจารณาความ วิธิการ รูปการ ความหนักเบาของข้อหาและองค์ประกอบอื่นๆ อีก แต่อย่างไรก็ดีความหมายของดุลพินิจไม่ว่าในทางปฏิบัติจะมีมากมายสับสนประการใดก็ตาม หากนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดุลพินิจทั้งหมดมาแยกพิจารณาแล้ว ความหมายของดุลพินิจคงมีอยู่ 3 ประการเท่านั้น คือ

1. ค้นหาข้อเท็จจริง (Finds facts)
2. ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย (Applies law)
3. พิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว (Decides is desirable in the circumstances after the facts and the law are known)

องค์ประกอบ 3 ประการ ของดุลพินิจนี้เป็นที่ยอมรับกันว่าครอบคลุมความหมายทั้งหมดของคำว่าดุลพินิจในทางกฎหมาย และมักเรียกองค์ประกอบทั้ง 3 นี้รวมกันว่า “พฤติกรรมการแห่งดุลพินิจ”

<sup>15</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542. หน้า 412.

<sup>16</sup> พจนานุกรมไทย (ฉบับอธิบาย 2 ภาษา). หน้า 311.

### 2.2.3 ขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจ

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ยอมรับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจนั้น อำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้กับฝ่ายปกครองนี้จะมีขอบเขตกว้างหรือแคบแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการโดยมีเสรีมากหรือน้อย ซึ่งแล้วแต่กรณีที่ให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจนั้นเป็นเรื่องประเภทใด หรือว่าในกรณีนั้นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนอยู่ในอันตรายหรือไม่อย่างไร

ในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยยอมรับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายโดยมีความรู้สึกและมีวิชาการเกี่ยวกับเรื่องอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอยู่เบื้องหลังด้วย เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ใช้กฎหมายโดยทราบขอบเขตอำนาจดุลพินิจของตน ดังนั้น การศึกษาถึงขอบเขตของอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเองว่าได้บัญญัติโดยให้ฝ่ายปกครองมีขอบเขตของอำนาจดุลพินิจกว้างหรือแคบเพียงใด นอกจากนี้ หากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลแล้วยังพบว่าบางกรณีศาลก็มีส่วนในการกำหนดขอบเขตของอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ขอบเขตของอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจนั้นๆ และจากแนวคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ<sup>17</sup>

การใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำตามอำเภอใจหรือความพอใจ แต่ต้องอยู่ภายใต้ความผูกพันตามหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต มีแต่การใช้อำนาจดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ ขอบเขตความชอบด้วยกฎหมายเป็นสิ่งที่จำกัดดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นฐานอำนาจดุลพินิจ<sup>18</sup>

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง ได้แก่ หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Uebermassverbot) สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Grundrecht) และต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายปกครอง

#### 1. หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Uebermassverbot)

หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือเรียกว่า “หลักความได้สัดส่วน” (der Grundsatz der Verhaeltnismaessigkeit) ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่นับว่าเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของรัฐ ซึ่งมีผล

<sup>17</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2534). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย*. หน้า 58-59.

<sup>18</sup> กมลชัย รัตนสกวาสี. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. หน้า 174.

ต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นๆ ภาระหน้าที่ของหลักความได้สัดส่วนมิได้มีความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อการจำกัดการแทรกแซงของรัฐเท่านั้น แต่หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ (Willkuerverbot) นอกจากนี้หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักที่มีความสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย<sup>19</sup>

สาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือความได้สัดส่วน มีหลักที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 หลัก กล่าวคือ หลักความเหมาะสม (Geeignetheit) หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit im engeren Sinne)

(1) หลักความเหมาะสม (Geeignetheit) หมายถึงมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

(2) หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) หมายถึงมาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้น หากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit im engeren Sinne) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีความหมายว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

การพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ โดยสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ และวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองนั้น เครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ คือ มาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

<sup>19</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 300.

กำหนดขึ้นซึ่งอาจเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “กฎ” ส่วนวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองนั้นย่อมจะเห็นได้จากบริบทของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นประกอบกับมาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้เอง การพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ มีขั้นตอนในการพิจารณา 4 ขั้นตอน คือ<sup>20</sup>

(1) การค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง วัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองย่อมเห็นได้จากมาตรการนั่นเอง เช่น ในการออกกฎองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะระบุไว้ในกฎดังกล่าวว่าคนออกกฎนั้นเพื่ออะไร ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในมาตรการที่ตนได้กำหนดขึ้น เราอาจค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองได้จากบริบทแวดล้อมมาตรการนั้น หรือจากข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกำหนดมาตรการนั้นขึ้นใช้บังคับ เมื่อทราบวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองแล้ว ย่อมจะต้องตรวจสอบว่าวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองนั้นเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีที่เห็นประจักษ์ชัดว่าวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นอื่นต่อไปอีก เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกกฎโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษจากการแข่งขันอย่างเสรี หากไม่ปรากฏว่าการออกกฎดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้เป้าหมายที่ชอบธรรมประการอื่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญบรรลุผล วัตถุประสงค์ในการออกกฎขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง กำหนดมาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนั้นกำหนดมาตรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประการอื่นซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์ที่กฎหมายฉบับนั้นต้องการ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การพิจารณาว่ามาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือก เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้หรือไม่ การพิจารณาในขั้นตอนนี้คือการพิจารณาตาม “หลักความสัมฤทธิ์ผล” กล่าวคือ มาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้ว สามารถนำไปสู่ผลที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

<sup>20</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 30-35.

ต้องการได้ มาตรการใดที่เห็นได้ชัดว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องการได้อย่างแน่แท้ มาตรการนั้นย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น นาย ก อายุ 16 ปี ไม่มีใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ ได้นำรถยนต์ของบิดามาขับเป็นประจำ ดังนี้ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจออกคำสั่งให้นาย ก ไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกสัปดาห์เพื่อป้องกันมิให้นาย ก นำรถยนต์ของบิดามาขับอีก คำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวเห็นประจักษ์ชัดว่าไม่อาจทำให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุได้ คำสั่งดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมก็ตาม

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่มีมาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการได้หลายมาตรการ มาตรการเหล่านั้นย่อมถือว่าเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเลือกใช้มาตรการที่พิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้วเหมาะสมน้อยกว่ามาตรการอีกมาตรการหนึ่งก็ตาม กรณีนี้ต้องถือว่าเป็นดุลพินิจโดยแท้ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่องค์กรอื่นของรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรตุลาการ) ต้องเคารพ จะเข้าไปทบทวนหรือกำหนดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้

(3) การพิเคราะห์ว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องการนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ การพิจารณาในขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาตาม “หลักความจำเป็น” ซึ่งเป็นหลักการย่อยอีกหลักการหนึ่งของหลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการดังกล่าวนี้เรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเปรียบเทียบมาตรการที่อาจบรรลุผลที่ต้องการได้หลายๆ มาตรการ ว่ามาตรการต่างๆ เหล่านี้กระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนรุนแรงมากน้อยอย่างไร มาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ย่อมถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น หากปรากฏว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่รุนแรงน้อยกว่าและเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการบรรลุผลได้

ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่ามาตรการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็น เช่น กรณีอาคารแห่งหนึ่งเกิดชำรุดและอยู่ในลักษณะที่ไม่มั่นคง อาจเป็นอันตรายกับบุคคลที่สัญจรไปมา องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการขจัดอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลที่สัญจรไปมา จึงออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว กรณีนี้แม้การรื้อถอนอาคารดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการบรรลุผลได้ ซึ่งหมายความว่าคำสั่งให้รื้อถอนอาคารสอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลก็ตาม หากปรากฏชัดเจนว่าคำสั่งเพียงแต่การสั่งให้เจ้าของอาคารซ่อมแซมอาคารส่วนที่ชำรุดบกพร่องก็เพียงพอที่จะขจัดอันตรายที่จะเกิดกับบุคคลที่สัญจรไปมาเช่นกัน คำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สั่งให้รื้อถอนอาคารย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็น เนื่องจากยังมีมาตรการอื่นที่รุนแรงน้อยกว่าและได้ผลอย่าง



เดียวกันกับมาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ คือ การออกคำสั่งให้ซ่อมแซมอาคาร ดังนั้น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) การพิเคราะห์ว่ามาตรการที่อาจบรรลุมิติดูประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการและเป็นมาตรการที่จำเป็นนั้นเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่ การพิจารณาในชั้นตอนนี้ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายเป็นการพิจารณาตาม “หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ” กล่าวคือ ในการใช้อำนาจปกครองดำเนินการออกมาตรการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจจะต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นกับประโยชน์ที่ปัจเจกชนต้องสูญเสียไป หากปรากฏว่าผลกระทบที่ปัจเจกชนจะได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าวของฝ่ายปกครองรุนแรงเกินกว่าที่ปัจเจกชนได้รับเห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์ที่สาธารณะได้รับ แม้ว่าสาธารณะจะได้ประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวก็ตาม องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะใช้มาตรการนั้นบังคับแก่ปัจเจกชนไม่ได้

ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เช่น กรณีที่เจ้าของอาคารแห่งหนึ่งปลูกสร้างอาคารโดยผิดพลาดทำให้ระยะห่างระหว่างอาคารไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดโดยขาดไป 1 เซนติเมตร กรณีนี้หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสั่งให้รื้อถอนอาคารที่สร้างเสร็จแล้วซ่อมเห็นได้ชัดว่าไม่อาจคาดหมายจากผู้ปลูกสร้างอาคารได้ว่าเพียงแค่ผิดพลาดไป 1 เซนติเมตรโดยไม่ได้ตั้งใจจะต้องถึงขนาดถูกสั่งให้รื้อถอนอาคาร ยิ่งไปกว่านั้นคำสั่งให้รื้อถอนอาคารในกรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะที่ปัจเจกชนต้องเสียไปกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับแล้ว เห็นประจักษ์ชัดว่าไม่พอสมควรแก่เหตุ คำสั่งให้รื้อถอนอาคารกรณีตามตัวอย่างจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## 2. หลักสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Grundrecht)

สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน โดยเฉพาะการกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย และรัฐต้องจัดให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่เรียกว่า “สิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครอง” (Schutzgut)

สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิซึ่งติดตัวมนุษย์แต่ละคน ซึ่งไม่มีใครสามารถพรากจากมนุษย์แต่ละคนได้ (Unalienable right) เป็นสิทธิของมนุษย์เองมิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนทั่วไป และสิทธิพลเมือง สิทธิมนุษยชนทั่วไปเป็นสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน

สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็น ส่วนสิทธิพลเมืองนั้นหมายถึงสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคม หรือพรรคการเมือง รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นต้น ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องธำรงรักษา ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะนี้ ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้างเหมือนกัน แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปและออกบังคับใช้ล่วงหน้าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้า หรือจำกัดสิทธิเสรีภาพราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร แต่กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ในอันที่จะล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพไว้อย่างคลุมเครือก็ดี ที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความจำเป็นแก่การธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะก็ดี ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือหลักการของนิติรัฐ

### 2.3 การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการขององค์กร (Organizations) โดยทั่วๆ ไปจะต้องมีการจัดระเบียบภายในองค์กรเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรนั้นๆ ซึ่งระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กร เรียกว่า “วินัย”<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ประมุข สุวรรณภักดี. (2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ. หน้า 11.

### 2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การดำเนินการทางวินัยก็เพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการทางนิติธรรม โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนการดำเนินการและการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

#### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความผาสุก สร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ

การบริหารงานบุคคล จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วย

หลักความเสมอภาค

หลักความสามารถ

หลักเป็นกลางทางการเมือง

หลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ หมายถึง การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกีดกันให้ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล และถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด ก็มีสิทธิอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชน ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ และต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>22</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ได้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน

<sup>22</sup> วรพจน์ วิศรุดพิชญ์. (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. หน้า 27-28.

### 2.3.2 ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับวินัย

#### 1. ความหมายของ “วินัย”

คำว่า “วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า discipline เป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของคนอย่างหนึ่ง ซึ่งใช้สำหรับคนในแต่ละหมู่แต่ละเหล่าผู้มีภารกิจในลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่จะต้องยึดถือปฏิบัติ

ลักษณะของวินัยอาจมองเห็นได้ในหลายแง่มุม<sup>23</sup> เช่น

มอง “วินัย” ในแง่รูปลักษณะ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า วินัย ไว้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะหนึ่ง หมายถึง “ข้อปฏิบัติ” ซึ่งเป็นการมองที่ปทัสถาน (norm) ที่กำหนดไว้ ลักษณะสอง หมายถึง “การอยู่ในแบบแผน” ซึ่งเป็นการมองที่พฤติกรรม (behavior) ของคน การมอง “วินัย” ในแง่รูปลักษณะนี้ทำให้มองเห็นวิธีสร้างวินัยว่ามีอยู่ 2 ทาง คือ สร้างปทัสถาน (norm) โดยกำหนดข้อปฏิบัติทางหนึ่ง และสร้างพฤติกรรม (behavior) โดยสร้างปัจจัยที่เสริมสร้างวินัยอีกทางหนึ่ง

มอง “วินัย” ในแง่บทบาท พ.อ. ปิ่น มุทุกันต์ อธิบดีกรมการศาสนา เขียนไว้ในหนังสือ “มงคลชีวิต” ว่า “วินัย” เป็น “แบบของคน” การมอง “วินัย” ในแง่บทบาทนี้ทำมองเห็นว่าวินัยของคนต่างหมู่ต่างเหล่าอาจไม่เหมือนกัน อาจแตกต่างกันตามบทบาทภารกิจของแต่ละหมู่เหล่า เช่น วินัยสงฆ์ก็อย่างหนึ่ง วินัยทหารก็อย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการพลเรือนก็อย่างหนึ่ง วินัยข้าราชการครูก็อีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ เป็นไปตาม “แบบ” ของคนในหมู่เหล่านั้นๆ ซึ่งการพิจารณาความผิดทางวินัยต้องพิจารณาตาม “แบบ” ของคนแต่ละหมู่แต่ละเหล่า การกำหนดบทวินัยก็ต้องกำหนดให้เหมาะสมกับ “แบบ” ของคนแต่ละหมู่แต่ละเหล่า

มอง “วินัย” ในแง่การใช้บังคับ เมื่อนำ “วินัย” มาใช้บังคับกับคนจะมีคำที่กล่าวถึงพฤติกรรมของคนอยู่ 2 อย่าง คือ

“ผิดวินัย” หรือ “ไม่ผิดวินัย” อย่างหนึ่ง

“มีวินัย” หรือ “ไม่มีวินัย” อีกอย่างหนึ่ง

ถ้ากล่าวว่า “ผิดวินัย” หรือ “ไม่ผิดวินัย” คำว่า “วินัย” จะหมายถึง “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ข้อห้าม” ที่กำหนดไว้เป็นปทัสถานแห่งความประพฤติสำหรับคนในหมู่เหล่านั้น คือ ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามทางวินัย

<sup>23</sup> สำนักงาน ก.พ.. (2551). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 : สรุปสาระสำคัญ และคำอธิบายรายมาตรา. หน้า 112-114.

ถ้ากล่าวว่ “มีวินัย” หรือ “ไม่มีวินัย” คำว่า “วินัย” จะหมายถึง “ลักษณะเชิงพฤติกรรม” ที่คนปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ หรือไม่ฝ่าฝืนหรือฝ่าฝืนข้อห้ามทางวินัยที่กำหนดไว้เป็นปทัสถานแห่งความประพฤติสำหรับคนในหมู่นั้น

การมอง “วินัย” ในแง่การใช้บังคับนี้จะมุ่งไปที่การพิจารณาความชั่วความดี หรือความผิดความชอบของคน

## 2. ขอบเขตของ “วินัย”

“วินัย” มีขอบเขตเท่าที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติทางวินัยเท่านั้น ฉะนั้นพฤติกรรมใดที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กำหนดเป็นบทวินัยไว้ก็จะไม่เป็นการกระทำผิดวินัย บทวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่บทวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากจะกำหนดข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในตัวบทกฎหมายแล้ว ยังให้ออกกฎ ก.พ. กำหนดข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติเพิ่มเติมได้อีกด้วย

จุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย คือ

- (1) เพื่อให้ราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (2) เพื่อความเจริญก้าวหน้าและสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ หากข้าราชการมีวินัยดี ปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่
- (3) เพื่อความผาสุกของประชาชน
- (4) เพื่อสร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ

### 2.3.3 ความมุ่งหมายและความสำคัญของวินัย

#### 1. จุดมุ่งหมายของ “วินัย”

วินัย มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การทำงานของคนมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมีผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่มุ่งหวัง ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามทางวินัย จึงต้องคำนึงถึงว่าการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานนั้นหรือไม่ ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัยไว้ เพราะเมื่อกำหนดเป็นบทวินัยไว้ ผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน จะผิดวินัยและถูกลงโทษโดยไม่ควรจะเป็นอีกด้านหนึ่ง ในกรณีที่บทวินัยกำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่าเป็นการกระทำอย่างไร เช่น มาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติความผิดวินัยอย่างร้ายแรงว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” การพิจารณาว่าทำอย่างไรเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงก็ต้องนำจุดมุ่งหมายของ “วินัย” มาประกอบการพิจารณาว่าการกระทำนั้นมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานหรือไม่ ถ้ากระทบไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อม ก็ถือได้ว่า

ผิดวินัย ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรจะถือว่าผิดวินัย ผลกระทบโดยอ้อมก็อาจมีได้ เช่น การกระทำที่ทำให้เสียชื่อเสียงของตน หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งทำให้ประชาชนไม่เลื่อมใสศรัทธาข้าราชการและไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการเป็นผลกระทบให้ราชการเสียหาย

## 2. ความสำคัญของ “วินัย”

“วินัย” ก่อให้เกิดพลัง (energy) ในการทำงาน ทั้งนี้ มีแนวความคิดในวิชาแรงงานว่าในการทำงานของคนนั้น คนจะปลดปล่อยพลังงาน (energy) ในตัวคนออกมาเป็นพลังงานทวิภาวะ (duplex energy) คือ

พลังงานกาย (physical energy) จะปลดปล่อยออกมาเป็น แรงงาน ซึ่งประกอบไปด้วยพลังร่างกาย และพลังสมอง

พลังจิตภาพ (mental energy) จะปลดปล่อยออกมาเป็น “พฤติกรรม” ที่มี “วินัย” เป็นส่วนสำคัญซึ่งประกอบไปด้วย พลังใจ และพลังธรรม

การทำงานของคนใดประกอบด้วยพลังงานกาย และพลังจิตภาพผสมกันดี จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ทำให้งานประสบผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่มุ่งประสงค์

การทำงานคนใดหย่อนพลังด้านใดด้านหนึ่ง แม้อีกด้านหนึ่งจะดีสักปานใดการทำงานนั้นจะไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ฉะนั้น วินัย จึงเป็นพลังส่วนหนึ่งที่ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง

### 2.3.4 การลงโทษทางวินัย

#### 1. ความหมายของการลงโทษ

การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัยซึ่งเป็นมาตรการในทางลบ (negative) เพื่อเป็นการปราบปรามผู้กระทำความผิดทางวินัย ปัจจุบันหน่วยงานราชการจะใช้ในการลงโทษเป็นมาตรการสุดท้าย แต่จะใช้มาตรการในการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และการป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่อาจใช้ได้ผลในกรณีนั้น<sup>24</sup>

#### 2. จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัย

วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย<sup>25</sup>

<sup>24</sup> เมตต์ เมตต์การ์ณจิต. (2525). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (สามัญ)*. หน้า 57.

<sup>25</sup> นุชนาท ประทีปธีรานันต์. (2554). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน*. หน้า 19-21.

(1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนโดยผู้บังคับบัญชามีหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการ “ปราบ” ผู้กระทำผิด และ “ปราม” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำผิด

(2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ

(3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

(4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

อนึ่ง การลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมิได้เหมือนกับการลงโทษในทางอาญา การลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีความมุ่งหมายดังที่กล่าวข้างต้น แต่การลงโทษทางอาญามุ่งหมายที่จะให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม การลงโทษทางวินัยจึงกระทำกับข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยเท่านั้น ส่วนการลงโทษทางอาญากระทำต่อบุคคลทั่วไป ตลอดจนข้าราชการพลเรือนในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญากำหนดไว้ นอกจากนี้ ในการลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ได้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัย<sup>26</sup> ดังนั้น หลักในการดำเนินการทางวินัยจึงต้องเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องพิจารณาใช้อำนาจของหน่วยงานนั้นเองในการสั่งลงโทษทางวินัย ไม่เหมือนกับการลงโทษทางอาญาที่ต้องบังคับด้วยอำนาจภายนอกหรือที่เรียกว่าอำนาจตุลาการ

### 2.3.5 หลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้น ในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองจึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการพิจารณาทางปกครอง เป็นต้นว่า มาตรา 13 ถึงมาตรา 20 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ มาตรา 30 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ และมาตรา 37 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ ข้างต้นมิวิวัฒนาการมาจากหลักกฎหมายทั่วไปของชาติตะวันตก โดยหลักกฎหมายทั่วไปถือเป็นบ่อเกิดสำคัญของกฎหมายปกครอง<sup>43</sup> เป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อเป็นหลักประกัน หรือพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของ

<sup>26</sup> ประมุข สุวรรณภักดี. (2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ. หน้า 16.

ปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ฉะนั้น เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลความเป็นมาของเรื่อง จึงสมควรกล่าวถึงหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ หลักการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง และหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง ทั้งนี้ หลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งนี้มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>27</sup>

#### 1. หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่

หลักความไม่มีส่วนได้เสียป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริงปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง<sup>28</sup> นอกจากนี้หลักความไม่มีส่วนได้เสียนี้ยังมีรากฐานมาจากความต้องการที่จะทำให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง (impartiality) ของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย<sup>29</sup> ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาหรือเป็นเจ้าของเรื่องแล้ว ความไม่เป็นกลางจะเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพิจารณา ซึ่งจะส่งผลให้ได้นิติกรรมทางปกครองอันไม่ชอบธรรมในท้ายที่สุด จึงจะต้องเริ่มพิจารณาถึงหลักความไม่มีส่วนได้เสียนี้ตั้งแต่เริ่มแรกของการพิจารณา

หลักความไม่มีส่วนได้เสียเกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่าหากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะมีอคติเสียความเป็นกลางและจะไม่อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ได้ ดังนั้น หลักนี้จึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาหรือตุลาการ โดยมีสุภาษิตกฎหมายโรมันว่า “ไม่มีใครสามารถพิจารณาคดีของตนเองได้” (No man can be a judge of his own case)<sup>30</sup> ซึ่งนำมาสู่หลักการคัดค้านผู้พิพากษาที่มีประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยในคดีนั้นหรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการในคณะกรรมการใดๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใดๆ ที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ หลักความไม่มีส่วนได้เสียในฐานะหลักกฎหมาย

<sup>27</sup> กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. (2553). *ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย*. หน้า 27-41.

<sup>28</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544 อ้างถึงใน กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 28

<sup>29</sup> อรรถวุฒิ สุวรรณมงคล, 2540 อ้างถึงใน กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 28

<sup>30</sup> กฤติ พฤษย์อักษรกุล, 2550 อ้างถึงใน กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 29



ทั่วไปได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) มาตรา 6-1 วรรคแรก ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะถูกตัดสินการกระทำของตน โดยศาลที่อิสระและมีความเป็นกลาง ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างเป็นทางการเป็นธรรมเนียม เปิดเผย ภายในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอย่างพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งหรือการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามกฎหมายอาญา” ส่วนในระบบกฎหมายไทยหลักดังกล่าวถูกนำมาบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 ถึงมาตรา 20<sup>31</sup> โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดลักษณะต้องห้ามในเรื่องการมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมแล้วก็ย่อมทำให้เห็นได้ว่า ในเรื่องความเป็นกลางของผู้ทำคำสั่งทางปกครองนี้ ย่อมยากยิ่งที่จะมีกฎหมายอื่นกำหนดมาตรฐานไว้สูงกว่าจนเป็นเหตุต้องยกเว้นมิให้นำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับได้<sup>32</sup>

หลักความไม่มีส่วนได้เสียต้องตีความการมีส่วนได้เสียในลักษณะอย่างกว้าง คือ นอกจากเป็นกรณีที่ผู้ออกคำสั่งหรือวินิจฉัยมีความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้ยื่นคำร้องหรือคำฟ้องในเรื่องนั้นๆ เช่น เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน คู่สมรส หรือญาติสนิทกับผู้ยื่นคำร้องหรือคำฟ้องแล้ว ยังรวมถึงกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยนั้นเคยพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องนั้นมาก่อนในโอกาสและสถานะอื่น เช่น เคยเป็นผู้พิพากษานั่งพิจารณาในคดีเดียวกันนั้น ในศาลอื่นมาแล้วหรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว หรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่เคยพิจารณาสั่งการหรือลงมติในเรื่องนั้นมาก่อนในตำแหน่งหรือสถานะอื่นด้วย ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2003 ในคดี Dubreuil ในคดีนี้ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้วินิจฉัยลงโทษปรับนาย Dubreuil อดีตผู้อำนวยการสำนักงานอาคารสงเคราะห์ระหว่างท้องถิ่นของมณฑลฯ หนึ่งฐานก่อนนี้เกินงบประมาณ และอนุมัติการจ่ายเงินรายได้เพิ่มเติมให้แก่พนักงานของสำนักงานฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปรากฏว่า สมาชิกบางคนของศาลวินัยทางงบประมาณฯ ได้เคยพิจารณาการกระทำดังกล่าวของนาย Dubreuil มาแล้วในขณะที่ตนปฏิบัติหน้าที่ในศาลบัญชี สภาแห่งรัฐจึงตัดสินเพิกถอนคำวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณฯ เพราะเหตุขัดกับหลักความเป็นกลาง<sup>33</sup>

<sup>31</sup> บุษผา อัครพิมาน, 2548 อ้างถึงใน ก้นดพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 29

<sup>32</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, 2541 อ้างถึงใน ก้นดพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 30

<sup>33</sup> แหล่งเดิม. หน้า 30.

หลักความไม่มีส่วนได้เสีย (The Rule Against Bias) หรือหลักไม่มีบุคคลใดสามารถที่จะเป็นผู้วินิจฉัยในข้อพิพาทของตนเองได้ (Nemo iudex in re sua) เป็นหลักการสำคัญของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) เช่นเดียวกับหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดำเนินกำเนิดจาก Magna Carta ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1215 Magna Carta เป็นกฎบัตรที่พระและเจ้าของที่ดินบังคับให้พระเจ้าจอห์นยอมรับที่จะปฏิบัติตาม บทบัญญัติใน Magna Carta ให้ความคุ้มครองแก่พระและเจ้าของที่ดินโดยได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของพระและเจ้าของที่ดินที่มีต่อภักษตรี<sup>34</sup>

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ Common Law หลัก “Natural justice” เป็นสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดในระบบกฎหมายนี้ ซึ่งจะมีผลในลักษณะบังคับมายังการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครอง โดย Wade เห็นว่าหลัก “Natural justice” มาจากความคิดที่ว่า “อะไรคือสิ่งที่ถูกที่ควร และอะไรคือสิ่งที่ไม่ถูกต้อง” หลัก “Natural justice” ถือว่าเป็นข้อเรียกร้องขั้นต่ำที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติเพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับหลัก “Natural justice” วิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่จะต้องมีลักษณะที่คล้ายหรือทำนองเดียวกันกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาล แม้ว่าโดยธรรมชาติของการพิจารณาในชั้นปกครองจะมีลักษณะยืดหยุ่นกว่าวิธีพิจารณาความของศาลก็ตาม ในทางปฏิบัติศาลมักจะอ้างหลัก “Natural justice” ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและนำมาใช้ในวิธีพิจารณาในชั้นปกครองด้วยในกรณีที่หลักกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย ในกรณีที่มิใช่อ้างในกฎหมายศาลจะอาศัยหลักความยุติธรรมประกอบกับอ้างหลัก “Natural justice” ในการอุดช่องว่างของกฎหมาย หลัก “Natural justice” มีผลใช้กับบุคคลทุกคนรวมถึงผู้ที่ไม่ได้ถือสัญชาติอังกฤษด้วย

คุณลักษณะที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียมีอยู่หลายประการ โดยใน Common Law ได้แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย (financial interest) กับสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (likelihood of bias) สำหรับกรณีการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลคำวินิจฉัยแม้จะพบได้น้อยมากในระบบตุลาการ แต่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าจะไม่มีการยอมรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่ตนมีส่วนได้เสียทางการเงิน ทางด้านธุรกิจ หรือมีความสัมพันธ์กับสถาบันหรือองค์การที่จะได้รับผลประโยชน์ในด้านอื่น ศาลอังกฤษเคยตัดสินว่า “การมีส่วนได้เสียทางการเงิน โดยตรงแม้เพียงเล็กน้อย ทำให้ขาดคุณสมบัติ” (that and direct pecuniary interest; however small, was a disqualification) ส่วนสถานการณ์ที่ทำให้เกิดอคตินั้นมีอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น อาจจะเป็นความสัมพันธ์ทาง

<sup>34</sup> ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, 2531 อ้างถึงใน กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 31

เครื่องญาติ หรือความเป็นปรปักษ์กับคู่กรณี หรือมีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับผู้ได้รับผลกระทบ จากคำสั่งทางปกครอง หรือได้เคยแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือได้เคยพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องทางปกครองเรื่องนั้นมาแล้วเป็นต้น ในการตรวจสอบ สถานการณ์ที่ทำให้เกิดอคติของทาง Common Law ไม่ได้ต้องการที่จะพิจารณาว่าอคติได้เกิดขึ้น จริงหรือไม่เช่นเดียวกับอคติที่เกิดจากการมีส่วนร่วมได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยแต่ Common Law ต้องการเพียง “กรณีอาจจะเกิดอคติขึ้นเท่านั้น” ศาลอังกฤษได้เลือกใช้ “หลักที่เคร่งครัด” ในการตรวจสอบ “กรณีอาจจะเกิดอคติ” หลักที่เคร่งครัดนี้มีรากฐานมาจากความเห็นที่ว่า “ความ เชื่อมั่นในกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยจะถูกทำลายลงด้วยความสงสัยแม้แต่เพียงเล็กน้อยในความ เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” ดังนั้น ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับ บุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยหรือกับประเด็นที่จะวินิจฉัยทำให้เห็นว่า “อาจจะเกิดอคติขึ้น” เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะขาดคุณสมบัติ (disqualification) ที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย

บางกรณีแม้พบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนร่วมได้เสียในเรื่องที่พิจารณา แต่เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองผู้นั้นอาจพิจารณาเรื่องทางปกครองได้ถ้าเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีจำเป็น (Case of necessity) ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียเป็นเจ้าหน้าที่ เพียงคนเดียวที่กฎหมายให้อำนาจวินิจฉัย หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยทุกคน มีส่วนได้เสีย หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้เปิดช่องทางไว้ในกรณีที่มีความจำเป็นเกิดขึ้น หลักความจำเป็น (the rule of necessity) ได้ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียเป็นผู้วินิจฉัย เพราะการบังคับใช้หลักความไม่มีอคติในกรณีเช่นนี้อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารให้ เป็นไปตามกฎหมาย (Natural justice than has to give way to necessity; for otherwise there is no means of deciding and the machinery of justice or administrative will break down)

(2) กรณีมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ (Statutory dispensation) บางกรณีกฎหมายบัญญัติ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสีย หรือบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองที่มีส่วนได้เสียเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายเหล่านี้ได้ยกเว้นหลัก ความไม่มีส่วนได้เสีย แต่ศาลอังกฤษจะยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียออกคำสั่งทาง ปกครองได้เมื่อกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง และศาลอังกฤษจะตีความบทบัญญัติที่ ยกเว้นนี้โดยเคร่งครัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

(3) กรณีบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิสละสิทธิในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มี ส่วนได้เสีย (Waiver of objection) สิทธิของคู่กรณีในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่มี คุณสมบัติในการวินิจฉัยอาจจะมีกรสละสิทธิการคัดค้านได้ ศาลอังกฤษได้วางหลักเกณฑ์ว่าใน การคัดค้านจะต้องกระทำโดยทันที เมื่อได้รู้ข้อเท็จจริงที่กระทบสิทธิที่ทำให้เกิดสิทธิคัดค้านของตน

ถ้าภายหลังจากคู่กรณีหรือที่ปรึกษาของเขาได้รู้ถึงการขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้วินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าว แต่พวกเขา ก็คงปล่อยให้กระบวนการพิจารณาดำเนินต่อไปโดยมิได้มีการโต้แย้ง จะถือว่าพวกเขาได้สละสิทธิในการคัดค้านและไม่สามารถที่จะคัดค้านในภายหลัง แต่ในปัจจุบันศาลอังกฤษได้ผ่อนคลายนโยบายเคร่งครัดลง โดยจะไม่ด่วนสรุปว่าบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิสละสิทธิในการคัดค้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิไม่ทราบว่าสิทธิคัดค้านในขณะนั้น และการสละสิทธิในการคัดค้านนั้นมีผลทำให้คู่กรณีที่สละสิทธิไม่อาจฟ้องศาลว่าคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสีย

## 2. หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ

กรณีที่มีการกระทำของฝ่ายปกครองก้าวเข้าไปกระทบถึงเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกกระทบสิทธิจะต้องมี โอกาสที่จะแสดงหลักฐานและความคิดเห็นโต้แย้งข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนได้ เมื่อผู้ถูกกระทบสิทธิได้รับโอกาสดังกล่าว “อย่างถูกต้อง” แล้วถือว่าเป็นการเพียงพอในการปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) โดยคำว่า “อย่างถูกต้อง” หมายความว่าผู้ถูกกระทบสิทธิมีเวลาในการเตรียมตัวแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ การรับฟังนี้อาจรับฟังด้วยการให้ผู้ถูกกระทบสิทธิทำความเห็นเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา ก็ได้ซึ่งแตกต่างกันไปแล้วแต่ลักษณะของข้อเท็จจริง ผู้ถูกกระทบสิทธิจะเรียกร้องให้มีการรับฟังด้วยวาจาเสมอไปไม่ได้เพราะการรับฟังคลุมทั้งสองประเภทเมื่อมีการรับฟังประเภทใดประเภทหนึ่งแล้ว ก็ถือว่าได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิแล้ว อนึ่ง ผู้ถูกกระทบสิทธิสามารถเสนอหลักฐานเพิ่มเติมเรื่องได้เสมอ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะปิดเรื่อง

หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) หรือหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ นั้น นับได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เพราะทำให้กระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่กับประชาชนที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะได้เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้แสดงข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งรวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ เจ้าหน้าที่ก็ได้ทราบถึงปัญหาต่างๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อประชาชนก่อนมีคำสั่งประชาชนก็ได้ระบายความรู้สึกที่มีต่อราชการ เมื่อทั้งสองฝ่ายหันหน้าเข้าหากันย่อมสามารถช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองและประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง<sup>35</sup> หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิมีรากฐานมาจากแนวความคิดสองประการ คือ

<sup>35</sup> รังสิกร อุปพงษ์, 2541 อ้างถึงใน กนต์พิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 34

(1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์ (incomplete rationality and incomplete information) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะไม่รู้ถึงประเด็นที่ควรพิจารณา และข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้น ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้ อาจจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัย การได้รู้ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้ อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับที่ได้คิดเอาไว้ได้ และบุคคลที่รู้ถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฉะนั้น การรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งจะเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

(2) ความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีเหตุผล เขาจึงควรมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ความมีเหตุผลยังทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของเขาและก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่มีเหตุผล ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิได้แสดงความคิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย เพื่อให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น

หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิเป็นหลักที่มีความยืดหยุ่นอย่างมาก ความยืดหยุ่นของหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยประเด็นที่มีบุคคลสองฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามก็จะเคร่งครัดกว่าในกรณีที่มีบุคคลฝ่ายเดียวเข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัย ในกรณีที่มีบุคคลสองฝ่ายเกี่ยวข้องกับการพิจารณาและวินิจฉัย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้าย ตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำแก้ไขข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการสืบพยานนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งลับหลังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจจะทำได้ และคู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะต้องมีโอกาสซักถามพยานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ประเด็นที่จะวินิจฉัยจะประกอบด้วยบุคคลสองฝ่ายหรือฝ่ายเดียวจะขึ้นอยู่กับกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยปกติแล้วประเด็นที่จะวินิจฉัยในทางกฎหมายปกครองจะมีบุคคลเพียงฝ่ายเดียวเข้ามาเกี่ยวข้อง หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธินี้ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามข้อเรียกร้องสองประการดังต่อไปนี้

#### (1) การแจ้งคำบอกกล่าว

หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้งคำบอกกล่าวให้แก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ คำบอกกล่าวนี้จะทำให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียม

ตัวหาข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น คำบอกกล่าวจึงต้องแจ้งให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิทราบถึงข้อมูลต่างๆ อย่างเพียงพอ ถ้าบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิถูกกล่าวหา บุคคลนั้นก็จะต้องทราบถึงข้อกล่าวหา ถ้าบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อเขา บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก็จะต้องทราบถึงข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายนั้นด้วย คำบอกกล่าวจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนและจะต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงด้วย คำบอกกล่าวจะต้องให้เวลาแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิเตรียมตัวหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจจะมีการวินิจฉัยในประเด็นหรือข้อเท็จจริงที่ไม่ได้บอกกล่าวให้แก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิทราบ แต่การแจ้งคำบอกกล่าวก็มีข้อจำกัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นที่จะต้องบอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือพยาน ถ้าการเปิดเผยแหล่งข้อมูลหรือพยานจะทำให้บุคคลที่ให้ข้อมูลหรือพยานเป็นอันตรายหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวม และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องแจ้งคำบอกกล่าวถ้าไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกล่าวหาที่เป็นผลร้ายต่อบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ

## (2) การรับฟังข้อเท็จจริง

การรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ โดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่ในบางสถานการณ์การให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงก็เป็นการเพียงพอ ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยลายลักษณ์อักษรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิแก่ข้อกล่าวหาหรือให้ข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างเพียงพอ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังการให้ข้อเท็จจริงด้วยวาจาโดยตนเอง แต่หลักนี้ได้ถูกผ่อนคลายเป็นความเคร่งครัดลง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่รับฟังข้อเท็จจริงด้วยวาจา อาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนอื่นรับฟังข้อเท็จจริงแทนได้ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่รับฟังข้อเท็จจริงจะวินิจฉัยได้เมื่อได้อ่านรายงานหรือข้อสรุปของข้อเท็จจริงตลอดจนความเห็นต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับฟังแทนได้ทำไว้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายลักษณะพยานที่ศาลต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะรับฟังพยานหลักฐานใดก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงใดที่เกิดขึ้นและสามารถรับฟังพยานบอกเล่าได้ด้วย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะหาพยานหลักฐานได้เองและสามารถใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ในการวินิจฉัยได้ด้วย แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานแก่บุคคลที่จะได้รับผลร้ายจากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเหล่านั้น และต้องให้โอกาสที่จะปฏิเสธหรือคัดค้านข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเหล่านั้นด้วย ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรับฟังข้อเท็จจริงด้วยวาจา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดที่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ

ยื่นให้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าประเด็นที่จะวินิจฉัยเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือเกี่ยวกับการลงโทษบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิมีสิทธิที่จะสืบพยานและซักค้านพยานที่ให้ข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อตน และบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิมีสิทธิที่จะให้ความเห็นตลอดจนวิจารณ์ประเด็นที่จะวินิจฉัยทั้งหมดด้วย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะจำกัดจำนวนพยานบุคคลถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าจำนวนพยานทั้งหมดที่อ้างนั้นจะทำให้การรับฟังไม่สามารถเป็นไปได้ หรือได้อ้างพยานมาเกินความจำเป็นในการพิสูจน์ประเด็นใด และการให้โอกาสในการให้ข้อเท็จจริงถือว่าเป็นการเพียงพอแล้วในการปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสในการให้ข้อเท็จจริงแก่บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ได้ปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิแล้ว แม้บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิจะไม่มาให้ข้อเท็จจริงก็ตาม

บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิอาจจะมีผู้แทนหรือทนายความเพื่อดำเนินการพิจารณาแทนได้ในบางกรณี ศาลอังกฤษจะยินยอมให้บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิมีผู้แทนหรือทนายความในกรณีที่สิทธิของบุคคลจะถูกกระทบอย่างร้ายแรง หรือเมื่อประเด็นที่จะวินิจฉัยมีความยุ่งยากและซับซ้อน แต่ถ้าสิทธิที่จะถูกระทบนั้นมีความสำคัญน้อย ศาลก็จะไม่ยินยอมให้บุคคลนั้นมีผู้แทนหรือทนายความ ความเห็นต่อการมีผู้แทนหรือทนายความของศาลอังกฤษนี้เกิดจากความเห็นที่ขัดแย้งกัน 2 ประการ คือ ความเห็นที่เห็นด้วยเห็นว่าการมีผู้แทนหรือทนายความเพื่อดำเนินการพิจารณาแทนจะทำให้มีการเสนอข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องและเพียงพอ เพราะบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิอาจไม่สามารถให้ข้อเท็จจริงและโต้เถียงเพื่อชักจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นด้วยกับความเห็นของตนได้ ดังนั้น การมีผู้แทนจะทำให้สิทธิของบุคคลได้รับการคุ้มครองมากขึ้น แต่ความเห็นที่คัดค้านการมีผู้แทนเห็นว่าการมีผู้แทนหรือทนายความเพื่อดำเนินการพิจารณาแทนจะทำให้เกิดความล่าช้าต้องเสียค่าใช้จ่ายมากและทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นในการพิจารณาข้อยกเว้นของหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ

(1) กรณีที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง

(2) กรณีที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัยและเพื่อความสงบสุขของสาธารณชน เช่น การวินิจฉัยเพื่อสั่งยึดหรือทำลายพืชหรืออาหารที่เป็นพิษต่อสุขภาพของผู้บริโภค

(3) กรณีการวินิจฉัยในชั้นเตรียมที่ยังไม่มีผลกระทบสิทธิ เช่น การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบเพื่อสอบสวนว่ามีข้อเท็จจริงที่จะดำเนินการพิจารณาสอบสวนเพื่อลงโทษหรือไม่

3. หลักการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง

ภายใต้หลักประชาธิปไตยนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการหรือออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงเท่านั้นไม่เป็นการเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วยว่าตนออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ดังนั้น ในกรณีที่เหตุแห่งการวินิจฉัยสั่ง

การไม่อาจเห็นได้อย่างชัดเจนแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและเห็นคล้อยตาม ตลอดจนมีความร่วมรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองด้วย

หลักการต้องให้เหตุผลมีหน้าที่ทำนองเดียวกับหลักการรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในความถูกต้อง และเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองตามหลักประชาธิปไตยมันเป็นผลในการตรรกะว่าการร่วมพิจารณาถกเถียงปัญหาต่างๆ ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับประชาชนก็เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ถูกต้องของเรื่องนั้นๆ โดยการแสดงเหตุผลจะต้องเป็นไปในลักษณะที่กระจ่างแจ้งและถ่องแท้ไม่กำกวม นอกจากนี้การแสดงผลยังจะต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์แห่งกรณีไม่ใช่เป็นลักษณะไปไหนมา สามวาสองศอก<sup>36</sup>

การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควบคุมการทำงานของตนเอง (Selbstkontrolle) เพราะการให้เหตุผลดังกล่าวเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโปร่งใสโดยละเอียดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้พอเพียง นอกจากนี้ยังช่วยให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาวินิกรรมทางปกครองที่ตนได้รับนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าชอบด้วยกฎหมายผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นก็พอใจและยอมรับปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ (Befriedigungsfunktion) แต่ถ้าไม่เห็นด้วยเขาจะได้โต้แย้งคัดค้านในประเด็นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้แสดงไว้ (Rechtsschutzfunktion) ขณะเดียวกันการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการนี้ยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นอุทธรณ์ (die Widerspruchsbehörde) หรือศาลปกครองจะได้ตรวจสอบได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ชี้แจงน้ำหนักในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการนั้นอย่างไร เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยบิดเบือนหรือตามอำเภอใจหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมขององค์กรที่เหนือกว่าหรือการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (Kontrollfunktion)

#### 4. หลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง

หลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญาในเรื่องของการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้ว และหลักนี้ขยายเข้ามาใช้ในขอบเขตของกฎหมายปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยด้วยข้อความคิดพื้นฐานว่าบุคคลไม่อาจจะถูกลงโทษซ้ำจากการกระทำเดียวกัน

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งหรือหลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวสองครั้ง (ne bis in idem) แล้วอาจแบ่งหลักกฎหมายดังกล่าวได้ในสองลักษณะ คือ

<sup>36</sup> พนม เอี่ยมประยูร, 2541 อ้างถึงใน กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 38



(1) *nemo debet bis vexari pro una et eadem causa* (no one should have to face more than one prosecution for the same offence.) หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะได้รับความเดือดร้อนจากการถูกดำเนินกระบวนการพิจารณามากกว่าหนึ่งครั้งด้วยเหตุอันเดียวกัน และ

(2) *nemo debet bis puniri pro uno delicto* (no one should be punished twice for the same offence.) หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะถูกลงโทษสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวถึงสองครั้ง โดยในบางประเทศก็เรียกหลักนี้ว่าหลักการห้ามลงโทษซ้ำ (The prohibition of double punishment)

ขอบเขตและรายละเอียดของการปรับใช้หลัก *ne bis in idem* ในแต่ละประเทศนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกันไป ต่อมาได้พัฒนาเป็นหลักการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน และการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดที่จะคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลจากการถูกดำเนินคดีอาญาและการถูกลงโทษจากรัฐอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) และความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) นอกจากนี้ยังเป็นส่วนหนึ่งของหลักการพิจารณาที่เหมาะสมและเป็นธรรม (due law and fair trial) และอีกนัยหนึ่งถือเป็นการเคารพต่อหลักความเด็ดขาดและเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท (*res judicata*)<sup>37</sup>

หลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวสองครั้ง หรือหลักการห้ามพิจารณาลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวสองครั้งนี้มีรากฐานมาจากกฎหมายกรีกและโรมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรากฏใน Talmud Law และ Common Law ซึ่ง Justice Black อธิบายหลักนี้โดยปรากฏจากคำแปลของ St. Jerome ใน 391 A.D. of 1 Nalun 9 (Douay Version) ว่า “There shall not rise a second affliction” หมายความว่า พระเจ้าทรงห้ามมิให้ลงโทษการกระทำกรรมเดียวกันถึงสองครั้ง และคำแปลนี้ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติในศาสนจักรว่า “Not even God judges twice for the same act.” หมายความว่า แม้แต่พระเจ้าเป็นเจ้าก็ไม่ทรงพิพากษาสองครั้งในการกระทำอันเดียวกันนั้น<sup>38</sup>

ในกฎหมายโรมันได้บัญญัติหลักการไว้กว้างๆ ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องไม่ถูกรังควานหรือรับความลำบากสองครั้ง หรือรับโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดอันเดียวกัน โดยมีสุภาษิตกฎหมายที่เป็นภาษาละตินเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวดังนี้

<sup>37</sup> เกวลี มโนกนิเวศ, 2551 อ้างถึงใน กนต์พิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 39

<sup>38</sup> กิตติพงษ์ สิริโรจน์, 2529 อ้างถึงใน กนต์พิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 40

(1) *nemo debet bis puniri pro uno delicto* แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “No one ought to be punished twice for the same offense.” หมายความว่า บุคคลจะถูกลงโทษสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวถึงสองครั้งไม่ได้เด็ดขาด

(2) *nemo debet bis vexari pro eadem causa* แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “No one should be twice troubled for the same cause.” หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะได้รับความเดือดร้อนด้วยเหตุเดียวกันถึงสองครั้ง

(3) *nemo debet bis vexari pro una et eadem causa* แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “No one ought to be twice troubled for one and the same cause.” หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะได้รับความเดือดร้อนด้วยเหตุอันเดียวกันถึงสองครั้ง<sup>39</sup>

(4) *nemo debet bis vexari, si constet curiae quod sit pro una et eadem causa* แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “No one ought to be twice troubled, if it appears to the court that it is for one and the same cause of action.” หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะได้รับความเดือดร้อนถึงสองครั้ง หากความปรากฏแก่ศาลว่าเหตุที่นำมาซึ่งความเดือดร้อนนั้นเป็นเหตุอย่างเดียวกัน

ทั้งนี้ จากสุภาษิตกฎหมายโรมันดังกล่าวจึงสรุปความได้ว่าหลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวสองครั้งในความหมายอย่างแคบนั้น หมายความว่า การห้ามมิให้ลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวกันสองครั้งเท่านั้น แต่อาจมีการดำเนินกระบวนการพิจารณา ลงโทษความผิดกรรมเดียวกันสองครั้งได้ ส่วนในความหมายอย่างกว้างนั้น หมายความว่า ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวกันสองครั้ง

ต่อมาได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวโดยประเทศในภาคพื้นทวีปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ใน มาตรา 103 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz) ว่าบุคคลไม่ควรได้รับการลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายอาญามากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียว ส่วนในประเทศอังกฤษก็ได้พัฒนาเป็นหลักใน Common Law ว่าบุคคลจะไม่ถูกนำไปสู่ภยันตรายในชีวิตหรือร่างกาย (life of limb) หลายครั้งสำหรับความผิดเดียวกัน (one and the same offense) ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้นำมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Fifth Amendment of the United State Constitution) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1791

<sup>39</sup> ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, 2521 อ้างถึงใน กนต์พิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, 2553, หน้า 40

กฎหมายอังกฤษยุคโบราณอันได้แก่ Frankish Law และ Norse Law นั้น ไม่มีหลัก res judicata หรือ Double Jeopardy จึงได้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นฟ้องร้องใหม่เสมอ ต่อมาในศตวรรษที่ 12 ได้มีคดีพิพาทระหว่าง St. Thomas Becket กับ พระเจ้าเฮนรีที่ 2 ในประเด็นที่ว่า จำเลยถูกศาลศาสนาจักร (clerics) ลงโทษในความผิดหนึ่งมาแล้ว ต่อมาจำเลยคนเดียวกันก็ถูกศาลอาณาจักร (lay court) พิพากษาลงโทษอีกจึงมีความคิดที่จะนำหลัก res judicata หรือ Double Jeopardy มาใช้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 เป็นต้นมา และได้พัฒนาจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของ Common Law ในศตวรรษที่ 1869

ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันนั้นหลัก ne bis in idem ได้ถูกพัฒนามาตั้งแต่ในอดีตบนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมในทางเนื้อหา ชื่อเรียกร้องต่อหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย และหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาที่เป็นรูปธรรม ขอบเขตและผลในทางปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของหลัก ne bis in idem นั้น ได้แสดงผ่านบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรซึ่งกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ (Bundesverfassungsgericht, BverfG) และคำพิพากษาของศาลฎีกาสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundesgerichtshof, BGH)

#### 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

โดยที่ “รัฐ” เป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใดๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการ โดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้น หากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไข หรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิใดๆ สิทธิดังกล่าวนั้นย่อมตกได้แก่รัฐ และในขณะเดียวกันหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่บางประการ หน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ตกเป็นหน้าที่ของรัฐมิใช่หน้าที่เป็นการส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐ

การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

ก. การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ

ข. ต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐอันได้ทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ และ

ค. การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นจะต้องกระทำลงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม โดยที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุนี้เองการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงอาจมิได้กระทำภายใต้อำนาจชอบเขตเงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้นอาจจะกระทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าว ล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในแง่หนึ่งเพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐทั้งหลายในอีกแง่หนึ่งก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

#### 2.4.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

โครงสร้างของระบบราชการเป็นโครงสร้างแนวของเวเบอร์ (Weber)<sup>40</sup> ซึ่งเป็นลักษณะความเป็นอาชีพ และรูปแบบทางการ โครงสร้างนี้ได้รับการสนับสนุนจากฐานกฎหมายของรัฐและมีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่นปรับตัวยากมีขอบเขตอำนาจของตนที่ปรับแก้ไขยาก โดยเกิดจากเจตนารมณ์ที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องถาวร โครงสร้างแบบนี้จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งเรียกว่า “กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายบริหารทำให้ระบบราชการมีลักษณะตรึงตัวปรับเปลี่ยนยากหรือช้าไม่สามารถลดตัดทอนส่วนที่หมดความจำเป็นได้ง่ายแต่กลับขยายตัว โดยการขยายต่อจากโครงสร้างเดิมได้โดยไม่จำกัด ในยุคที่ระบบราชการได้ปักหลักสร้างฐานและกระชับโครงสร้างของตนไว้อย่างแข็งแกร่งมาตรการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐภายในฝ่ายบริหาร คือ การมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาขององค์กรของรัฐ

หากพิจารณาถึงบรรดาระบุเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะพบว่า มีหลักการที่สำคัญ 2 หลักการ กล่าวคือ<sup>41</sup> หลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) และหลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip) หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน จนอาจกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้หลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริม

<sup>40</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ ; วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 23-24.

<sup>41</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. สืบค้น 17 มกราคม 2556, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=241>

สนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย แต่หากจะกล่าวถึงประเด็นเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐนั้น หลักการที่บทบาทสำคัญคือหลักนิติรัฐ

โดยที่หลักนิติรัฐเป็นหลักใหญ่ที่เป็นหลักการพื้นฐานสามารถแบ่งหลักย่อยของหลัก นิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ 3 หลักย่อย ดังนี้

#### 1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่ สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจ ใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่ รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยก อำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตาม ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” (funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (personelle Gewaltenteilung) ซึ่ง เรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้ง คัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ (funktionelle Gewaltenteilung) และในแง่ของตัวบุคคล (personelle Gewaltenteilung) แล้ว กรณีก็ จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความ สมดุลระหว่างอำนาจไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จในขณะเดียวกันก็จะไม่ทำ ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่น โดยสิ้นเชิงด้วย สภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

## 2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Verwaltung und Justiz)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ดี หรือฝ่ายปกครองที่ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนุญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังนี้

(1) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Justiz) ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าวมี 3 รูปแบบ ดังนี้

ก. ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

ข. ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

ค. ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมาย

กำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้อำนาจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น

(2) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง” (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes)

ก. หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง) ทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิบัติว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. หลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องในทางปฏิบัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว

3. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (die Gewährleistung persönlicher Grundrechte)

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลรัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การ

แทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltgarantie) และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล (Rechtsschutzgarantie) ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

#### 2.4.2 ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หากแบ่งวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่มุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และ

ข. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวสามารถแบ่งประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

##### 1. การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมภายในองค์กรเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุมทั้ง 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์กับการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติก็ดี หรือ



องค์กรตุลาการที่ดี การควบคุมภายในองค์กรนั้นจะมีการควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีความมุ่งหมาย 3 ประการ ดังนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และเพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล<sup>42</sup>

การพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ในระบบกฎหมายไทยอาจแยกพิจารณาออกเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ และการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง)

#### (1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ หมายถึง ระบบการอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินั้นๆ เรื่องการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องที่ไม่นำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3<sup>43</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น เรื่องการอุทธรณ์ต่างๆ จึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นๆ<sup>44</sup>

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

การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือตามกฎหมายกลาง เป็นกรณีที่น่ามาใช้ในกรณีที่กฎหมายปกครองเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ<sup>45</sup>

#### 2. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอาจแบ่งออกเป็น 1. การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง 2. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ และ 3. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

<sup>42</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 106.

<sup>43</sup> มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

<sup>44</sup> เล่มเดิม. หน้า 108.

<sup>45</sup> แหล่งเดิม. หน้า 117.

### (1) การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง

การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองเป็นการเอี่ยวความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการคือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติอันได้แก่การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของรัฐบาลของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาก็ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญๆ เท่านั้น

### (2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ เป็นการมอบหมายให้องค์กรอิสระดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้นๆ เช่น ผู้ตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐต่างๆ หรือกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลาย ส่วนขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจเล็กน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในองค์กรนั้นๆ มีอำนาจเพียงใด ตัวอย่างขององค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น Control Yuan หรืออำนาจควบคุมตามรัฐธรรมนูญของไต้หวัน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor General) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) เป็นต้น

### (3) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนในให้มากที่สุดด้วยเหตุนี้ จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการขององค์กรอิสระที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็น

การคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้นอาจแยกออกได้ 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ นอกจากการแยกเป็นระบบศาลเดี่ยวและศาลคู่แล้วในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้วศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ

## 2.5 แนวความคิดในการใช้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการ

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปกครองประเทศ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้นมีได้มีขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศด้วย อาจกล่าวได้ว่าอำนาจการบริหารประเทศของรัฐบาลมีอย่างกว้างขวางมาก ซึ่งในการบริหารงานของรัฐบาลมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงพยายามสร้างสถาบันหรือวิธีการในการควบคุมฝ่ายบริหารที่เกิดผลดีที่สุด เพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนและไม่เป็นอุปสรรคแก่ฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง<sup>46</sup> ดังต่อไปนี้

หลักการบังคับใช้กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายข้างต้นบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีความเสมอภาค มาตรการต่างๆ ที่เป็นสภาพบังคับ (sanction) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมายมีอยู่หลายลักษณะ และในแต่ละลักษณะยังมีจุดมุ่งหมายและผลที่แตกต่างกันอีกด้วย สภาพบังคับบางลักษณะมีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้ประชาชนปฏิบัติตามและเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมายเพราะกลัวว่าจะถูกลงโทษหรือถูกบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งเป็นมาตรการที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ ทั้งในด้านจิตวิทยา สังคมวิทยา สภาพบังคับบางลักษณะ

<sup>46</sup> คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2539). *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. หน้า 8.

มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน (preventive) มิให้เกิดผลร้าย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถคาดการณ์หรือสังเกตเห็นได้ว่าการกระทำใดน่าจะก่อให้เกิดอันตรายขึ้น ก็อาจมีการห้ามหรือให้หยุดการกระทำนั้นๆ เสีย ได้ด้วยวิธีการตามกฎหมาย แต่ในสภาพบังคับบางประเภทที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

แนวความคิดเรื่องการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ Autorité administrative indépendante) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยภาครัฐหรือภาคเอกชนอันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะนั้น เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1889 ในประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต่างๆ ไปตรงที่องค์กรนี้ถูกกำหนดให้เป็นอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงของหน่วยงานที่สังกัดซึ่งตามหลักแล้วอาจใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการเอาได้<sup>47</sup>

ความสำเร็จในการปฏิบัติการกิจหน้าที่ขององค์กรในการวางระเบียบและควบคุมกิจกรรมต่างๆ ภายในรัฐเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ทำให้หลายๆ ประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และอีกหลายประเทศเริ่มที่จะนำเอาแนวความคิดนี้ไปปรับใช้ในประเทศของตน

ความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน มีเหตุผลมาจาก<sup>48</sup>

- (1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมปัจจุบันทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ
- (2) โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) แนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระถูกนำมาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

<sup>47</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. หน้า 32.

<sup>48</sup> แหล่งเดิม.

โดยสรุปแล้ว องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ เป็นกลไกของการบริหารของรัฐสมัยใหม่ ที่มีแนวความคิดในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการบริหารที่นับว่าเป็นปัญหาร่วมกัน 3 ประการใหญ่ๆ คือ ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการตัดสินใจ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมที่มักจะยึดติดอยู่กับกฎหมาย ถือกฎระเบียบมากมายโดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ๆ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนทางเทคนิคและต้องอาศัยการปรับตัวของฝ่ายปกครองอย่างสูง และในประการสุดท้ายคือปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร

2.5.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีดังนี้

(1) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

(2) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใ้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

นอกจากนี้มาตรา 250 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอนุโลมด้วย

มาตรา 213 ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวนหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามความในมาตรานี้เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญด้วย

2.5.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีดังนี้

(1) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(4) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(5) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(6) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(8) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขธิการ

(9) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(10) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรต่อไป หรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปดำเนินการต่อไปก็ได้

นอกจากนี้มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง และค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบน

สำหรับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการแทนก็ได้



### บทที่ 3

## การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย และการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ

การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการที่สำคัญในระบบคุณธรรม ซึ่งจะใช้ในกรณีที่ข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย เจตนาธรรมณ์ในการดำเนินการทางวินัย คือ การดำเนินการเพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา เพื่อพิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาขึ้นเกิดขึ้นจริงหรือไม่ กระบวนการพิสูจน์หรือแสวงหาความจริงนั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นในลักษณะที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสนำพยานหลักฐานมานำเสนอชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายต่อไป

การดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดในกฎหมายจึงเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงในอาชีพการรับราชการว่าข้าราชการจะไม่ถูกสั่งลงโทษ หรือไม่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ จนกว่าจะได้มีการพิสูจน์ให้ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่กำหนดเป็นบทบัญญัติทางวินัยไว้จริง<sup>1</sup>

### 3.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย

การดำเนินการทางวินัย เป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอน การปฏิบัติที่ชัดเจน โดยกฎหมายได้กำหนดลำดับขั้นตอนการดำเนินการไว้ในลักษณะของกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial Due Process)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติเมื่อมีการกล่าวหาข้าราชการกระทำความผิดวินัย เพื่อให้ได้ความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา

---

<sup>1</sup> สำนักงาน ก.พ. (2551). *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. หน้า

ได้กระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร และหากกระทำผิดจริงก็ต้องพิจารณาลงโทษรวมทั้งกระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ ซึ่งจะต้องรีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสอบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมิพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามแต่กรณีซึ่งสามารถแยกได้ว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ดังนี้

กรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ากรณีมีมูลความผิดที่มีใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาจะส่งลงโทษตามควรแก่กรณีตามมาตรา 96 โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้แต่จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาที่สั่งยุติเรื่อง

กรณีที่ผลการสอบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาสั่งการ กรณีผิดวินัยไม่ร้ายแรงเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะส่งลงโทษ ส่วนกรณีผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. พิจารณาแล้วสั่งหรือปฏิบัติตามที่ อ.ก.พ. มีมติ

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เป็นพิเศษเฉพาะกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันตามมาตรา 94 เท่านั้น ส่วนกรณีอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ

ก.พ. ส่วนกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้

กฎ ก.พ. ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ปัจจุบันยังมีได้ตราขึ้นใช้บังคับ จึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 132 ที่บัญญัติให้นำกฎ ก.พ. ที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับเท่าที่ไม่หรือแย้งกับพระราชบัญญัติ ซึ่งก็คือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

สำหรับกระบวนการหรือขั้นตอนของการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาความผิดของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จนถึงขั้นตอนการสั่งลงโทษ รวมถึงการรายงานการดำเนินการทางวินัย สามารถแยกพิจารณาตามขั้นตอนสำคัญได้ ดังนี้

### 3.1.1 การแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มอบหมายตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

### 3.1.2 การพิจารณาความผิด

การพิจารณาความผิด และกำหนดโทษ คือ การพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใดหรือไม่ ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา โดยเฉพาะตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ และประการสำคัญการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษจะบังเกิดความยุติธรรม และเป็นธรรมได้นั้น จะต้องกระทำเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดพอที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แล้ว ซึ่งข้อเท็จจริงจากการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง สำหรับความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

### 1. ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาในโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ส่วนจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งปัจจุบันยังมีได้ตราออกใช้บังคับ นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สามารถมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้ ซึ่งในระหว่างที่ ก.พ. ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ จึงต้องพิจารณาระดับผู้มีอำนาจและระดับอัตราโทษตามที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน

### 2. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณามีมติให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี และเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้ เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการในกรณีดังกล่าวยังมีได้กำหนดว่าผู้ถูกกล่าวหา ดำรงตำแหน่งใด ระดับใด ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. ไດ อย่างไรก็ตาม ก.พ. ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อถือปฏิบัติตามความในบทบัญญัติข้างต้น

#### 3.1.3 การพิจารณาโทษ

มาตรา 88 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน และได้เปลี่ยนโทษตามมาตรา 100 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จาก “ลดเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” เนื่องจากการปรับปรุงระบบตำแหน่ง และประเภทตำแหน่งของข้าราชการ โดยยกเลิกระบบซี หรือ Common Level และจัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งทำให้ต้องปรับเปลี่ยน โครงสร้างบัญชีเงินเดือนเป็น โครงสร้างบัญชีเงินเดือนแบบช่วงเงินเดือน คือ โครงสร้างบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเพื่อจัดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูงโดยไม่ แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ อันมีผลให้ต้องตรากฎ ก.พ. ฉบับใหม่ตามความในมาตรา 96 วรรคท้าย ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์

ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาโดยสั่งลดเงินเดือนจะต้องกำหนดเป็นร้อยละ ส่วนจะเป็นร้อยละเท่าใด อัตราลดเงินเดือนช่วงละเท่าใด จะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งไม่สามารถกำหนดสั่งให้ลงโทษให้ลดขั้นเงินเดือนได้อีกต่อไป

ส่วนการพิจารณาโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี โดยในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณี พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งในปัจจุบันยังมีได้ตราออกใช้บังคับ

ทั้งนี้ มาตรา 96 วรรคหนึ่ง และมาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เท่านั้น ที่มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และอย่างร้ายแรงตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติหน้าที่แทน ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้ (มาตรา 90) ดังนั้น ก.พ. จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทน

### 3.1.4 การอุทธรณ์

การอุทธรณ์ (appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (justice process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง องค์กรที่มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษหรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งรับพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ (ก.พ.ค.) ซึ่งมีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม<sup>2</sup> โดยให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ

<sup>2</sup> สำนักงาน ก.พ.. (2551). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 : สรุปสาระสำคัญ และคำอธิบายรายมาตรา. หน้า 150.

ได้ โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ เกิดจากแนวความคิดที่ว่า การถูกลงโทษเป็นผลกระทบถึงความเป็นธรรม และความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ ซึ่งกระทบหลักการส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม (merit system) จึงควรรื้อห้องค้ำที่อิสระจากฝ่ายบริหาร คือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้วินิจฉัยและสั่งการ<sup>3</sup>

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อิสระจากฝ่ายบริหาร กรรมการ ก.พ.ค. ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ได้รับคัดเลือก โดยคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาคนหนึ่งกับ กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
- (2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้
- (4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ
- (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการ ก.พ.ค. เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีจุดมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. สามารถแจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าว แก้ไข หรือยกเลิกได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดของการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การอุทธรณ์ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยทำตามวิธีการที่กำหนดให้กฎ ก.พ.ค.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 17.

การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วมีคำวินิจฉัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการประการใด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงปลดออก หรือไล่ออก และอาจถูกฟ้องเป็นคดีอาญา หรือทางแพ่ง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ โดยให้ถือเสมือนว่า ก.พ.ค. เป็นองค์กรตุลาการชั้นต้น

ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ อนึ่ง เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จะต้องเสนอ ก.พ.ค. เพื่อรับรองเสียก่อน จึงจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะแจ้งให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น เว้นแต่จะมีกฎ ก.พ.ค. กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้ามีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 120 วัน สามารถขยายได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน รวมระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ทั้งสิ้น 240 วัน สำหรับระยะเวลาของการพิจารณาอุทธรณ์เป็นระยะเวลาเร่งรัดซึ่งหาก ก.พ.ค. พิจารณาไม่แล้วเสร็จ ถือว่าเป็นความบกพร่องของผู้พิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องว่ากล่าวกันต่อไป ส่วนเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

อำนาจของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์ ก.พ.ค. มีอำนาจปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- (1) ไม่รับอุทธรณ์
  - (2) ยกอุทธรณ์
  - (3) ให้แก้ไขคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์
  - (4) ให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์
  - (5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม
- ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ ก.พ.ค. กำหนด

ก.พ.ค. จะวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าควรเพิ่มโทษ ก.พ.ค. จึงจะวินิจฉัยให้เพิ่มโทษได้

### 3.2 การดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ

บทนี้จะนำเสนอข้อมูลระบบวินัย อุทธรณ์และการร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศต่างๆ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์กับหลักเกณฑ์ของประเทศไทย

#### 3.2.1 วินัยและการลงโทษของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบวินัยของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

##### 1. องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์นั้นไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ จะมีก็แต่เพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

##### 2. ขอบอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ใช้บังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการทหาร ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ยังใช้บังคับกับข้าราชการบำนาญด้วย

##### 3. ประเภทความผิด

ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวมีการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการ 2 กลุ่ม คือ

##### (1) ข้าราชการทั่วไป

ตามมาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) ได้กำหนดว่าข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นความผิดวินัยได้เฉพาะ

<sup>4</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. หน้า 34-38.



กรณีที่มีการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการอาจแบ่งได้ออกเป็น 9 เรื่อง ดังนี้

- ก. หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ
- ข. หน้าที่ในการปฏิบัติงาน
- ค. ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ
- ง. หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ
- จ. การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการและการประกอบอาชีพหลังจากสิ้นสุด

ความเป็นข้าราชการ

- ฉ. ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่างๆ
- ช. เวลาทำงาน
- ซ. ที่พัก
- ฌ. เครื่องแบบ
- (2) ข้าราชการบ้านาญ

มาตรา 77 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการบ้านาญไว้ดังนี้

- ก. กระทำการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตยในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- ข. เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธรัฐ
- ค. กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการ ละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามมิให้รับสิ่งของ

#### 4. ประเภทของโทษ

ตามมาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการบ้านาญ 2 สถาน

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป มีดังนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ปรับ
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีชั้นเงินเดือนลดลง
- (5) ให้ออกจากราชการ

ส่วนโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ มีดังนี้

- (1) ลดเบี้ยบำนาญ
- (2) ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ

#### 5. กระบวนการลงโทษทางวินัย

กระบวนการลงโทษทางวินัยนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 กระบวนการ คือ กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ และกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

##### (1) กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ (มาตรา 26 BDO)

กรณีที่มีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วย

ในชั้นสอบสวน หากการสอบสวนจะไม่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้มีโอกาสดูแจงแสดงเหตุผลด้วย ก่อนการเปิดรับฟังความในครั้งแรก จะต้องให้ข้าราชการผู้นั้นทราบถึงข้อหาของเขาด้วย และต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบด้วยว่าตนอาจให้ความเห็นโดยวาจาหรือโดยลายลักษณ์อักษรหรือไม่แสดงความคิดเห็นใดๆ ก็ได้ อย่งไรก็ตาม ต้องถามข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการที่ปรึกษาหรือไม่

ผลการสอบสวนให้แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการสำหรับเรื่องวินัยของสหพันธ์ได้ทราบข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ให้หัวหน้าของหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้

หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้ หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยได้

คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษได้ 2 สถานเท่านั้น คือ โทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ

##### (2) กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการเริ่มต้นด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ริเริ่มเรื่องทางวินัย คำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้กับข้าราชการผู้นั้นและอัยการทางวินัยของสหพันธ์ด้วย

ในกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ แยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็นการพิจารณาในศาล โดยมาตรา 41 BDO กำหนดให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ขึ้นสำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

#### 6. ระบบอุทธรณ์

ในกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์นับจากได้รับคำสั่งดังกล่าว และผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้นๆ ภายใน 1 สัปดาห์

เมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำโต้แย้งของข้าราชการแล้ว หากข้าราชการผู้นั้นยังไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน โดยศาลจะต้องเปิดโอกาสให้อัยการในเรื่องทางวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย

สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าหากจะมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์

#### 3.2.2 วินัยและการลงโทษของประเทศอังกฤษ

ระบบวินัยของประเทศอังกฤษในปัจจุบันนั้นจะอยู่ภายใต้ The Civil Service Management Code ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1996<sup>5</sup> โดยได้กำหนดกรอบของการทำงานและค่านิยม (values) ต่างๆ ที่ข้าราชการพลเรือน (civil servants) ทั้งหมดต้องยึดถือปฏิบัติเอาไว้ในหมวด The Civil Service Code และยังสามารถกำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนเอาไว้ในหมวด 4.3 Conduct : Standards of Propriety ของ The Civil Service Management Code ด้วย และต้องเข้าใจว่าในระบบของอังกฤษนั้นข้าราชการพลเรือน (civil servants) จะไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ทหาร และลูกจ้างของรัฐบาลท้องถิ่น (local government) และของรัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)<sup>6</sup>

##### 1. องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งเดิมทีนั้นจะมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commission ที่ได้รับการก่อตั้งมาตั้งแต่

<sup>5</sup> Colin Pilkngton, 1999 อ้างถึงใน สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 38

<sup>6</sup> พุทธิสาร ชุมพล, 2544 อ้างถึงใน สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 38

ปี ค.ศ. 1855<sup>7</sup> โดยมีหน้าที่ที่ทั้งปวงที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องกระทำโดยยึดถือระบบคุณธรรม (merit system) และต้องอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1995 ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioner) ได้รับมอบหมายให้มีภารกิจเพิ่มขึ้นในการได้ส่วนและวินิจัยยุทธศาสตร์ ในกรณีที่เกี่ยวข้องเรื่องกรรมเนียบปฏิบัติ (Propriety) และความผิด (Conscience) ของข้าราชการ ในกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกระบวนการภายในองค์กรนั่นเองและมีการส่งเรื่องมายังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioner)

## 2. การจัดโครงสร้างองค์กร

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) นั้นจะได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี (by Order in Council) ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี the First Commissioner เป็นหัวหน้าซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งดังเช่นข้าราชการธรรมดา แต่ในส่วนของผู้บริหารอื่นในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้น จะถือเป็นข้าราชการ และถึงแม้จะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระแต่ในส่วนของบริษัทประมาณนั้นเป็นเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นของรัฐ คือ อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

## 3. อำนาจหน้าที่

หน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) ตาม The Civil Service Management Code นั้น กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับผิดชอบต่อการกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการ (Civil Service) โดย

(1) จะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม

(2) จะต้องบัญญัติและจัดพิมพ์ Recruitment Code บนหลักของความเอาใจใส่และให้คำอธิบายโดยละเอียด รวมทั้งแสดงสภาพที่เป็นข้อยกเว้นต่างๆ ภายใต้มติของคณะกรรมการด้วย

<sup>7</sup> Gavin Drewry, 1991 อ้างถึงใน สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 39

(3) สามารถที่จะตรวจสอบทั้งนโยบาย และการปฏิบัติในระบบการรับบุคคลเข้ารับราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และหน่วยงานอื่นของรัฐ (Agencies) เพื่อให้แน่ใจว่า Recruitment Code นั้นได้รับการปฏิบัติตาม

(4) อาจกำหนดให้องค์กรที่ได้รับแต่งตั้งบุคคลนั้นจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลเข้ารับราชการ

(5) อาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม Civil Service Code และเพื่อการนี้ คณะกรรมการอาจดำเนินการต่อไปนี้ได้

ก. ออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง หรือ

ข. เรียกให้คู่ความในกรณีอุทธรณ์ใดๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใดๆ จัดเตรียมข้อมูลและความช่วยเหลืออื่นๆ ที่ Commissioner เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม และ

ค. ให้คำแนะนำ (Recommendations) ต่างๆ

นอกจากนี้จะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อถวายรายงานแก่ประมุขของรัฐ และจัดพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณะ

#### 4. ประเภทความผิด

ตาม Civil Service Code นั้นได้กำหนดหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้

(1) ทั้งระเบียบข้อบังคับและการปฏิบัติหน้าที่ในราชการพลเรือนนั้น จะต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์ เป็นกลางทางการเมือง และปราศจากอคติ เพื่อช่วยเหลืองานของรัฐบาล ทั้งตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายหรือในกระบวนการตัดสินใจ และในการบริหารงานเพื่อการบริการสาธารณะต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

(2) ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อองค์พระประมุขตามบทบัญญัติของกฎหมายในราชการบริหารทั้งปวง ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายนี้ และข้าราชการพลเรือนจักต้องมีความซื่อสัตย์ต่อหน่วยราชการที่ตนสังกัดอยู่

(3) ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามหลักการที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายนี้และตามกฎหมายอื่น เช่น

ก. ความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี และในบางกรณีก็อาจต้องรับผิดชอบต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรหรือผู้ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าว

ข. เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่สาธารณะไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุและตามที่กฎหมายกำหนด

ค. มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศ และตามคำสั่งศาล

ง. ข้อประกาศที่ชี้แนะเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม

(4) ข้าราชการพลเรือนจะต้องประพฤติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยจะต้องให้ข้อแนะนำรวมทั้งข้อมูลต่างๆ อย่างชัดเจน เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐมนตรีหรือในบางกรณีแก่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรหรือผู้ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าว ทั้งนี้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นกลางทางการเมือง โดยปราศจากความเกรงกลัวและความเอินเอียง และจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการหลอกลวงหรือเจตนาที่จะชักนำให้เข้าใจผิดแก่รัฐมนตรี รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือสาธารณชน

(5) ข้าราชการพลเรือนจะต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนด้วยความเห็นอกเห็นใจ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และปราศจากอคติหรือการบริหารอย่างไร้ประสิทธิภาพ

(6) ข้าราชการพลเรือนควรมีความตั้งใจปฏิบัติงานเพื่อให้แน่ใจว่าเงินสาธารณะนั้นได้ถูกใช้โดยเหมาะสม สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพ

(7) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือข่าวสารข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปในทางที่ไม่ชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น และจะต้องไม่รับเอาผลประโยชน์ทุกชนิดจากบุคคลภายนอกเพื่อให้ยอมตามความต้องการของบุคคลดังกล่าว

(8) ข้าราชการพลเรือนต้องประพฤติตนในวิถีทางที่สมควรเพื่อรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจจากรัฐมนตรี หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบองค์กร และข้าราชการยังต้องจำกัดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตน

(9) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ใช้ติดต่อกันภายในหน่วยงานของรัฐหรือที่เป็นความลับซึ่งได้จากบุคคลอื่นใด โดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายนี้มีได้กำหนดให้ข้อมูลใดที่ถือเป็นความลับหรือที่ต้องเปิดเผย เว้นแต่ตามที่ปรากฏอยู่โดยกฎหมายอื่นหรือตามคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นกฎหมาย และข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่กระทำการอันเป็นอุปสรรคหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายในการตัดสินใจหรือการกระทำใดๆ ของรัฐมนตรี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรและผู้ดูแลรับผิดชอบองค์กรนั้น ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดๆ ในหน่วยงานราชการ อันตนได้มาในฐานะที่เป็นข้าราชการให้บุคคลอื่นได้ทราบโดยไม่ได้รับมอบอำนาจ โดยไม่เหมาะสมหรือก่อนเวลาอันควร

ภายใต้ Standard of Propriety ก็ยังได้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการเอาไว้ ซึ่งจะปรากฏให้เห็นอยู่ในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ อยู่แล้ว ดังนี้

(1) ข้าราชการพลเรือนต้องรับรู้อาชีพและปฏิบัติตาม The rules on the acceptance of outside appointment by Crown servants ซึ่งกำหนดอยู่ในภาคผนวก A (Annex A) ของ Civil Service Management Code ด้วย

(2) ข้าราชการพลเรือนอาจเข้าไปมีส่วนหรือลงทุนในกิจการต่างๆ ได้ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องไม่ตัดสินใจหรือใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไปเพื่อก่อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นซึ่งเป็นส่วนในกิจการซึ่งตนร่วมอยู่ด้วย

(3) ข้าราชการพลเรือนต้องเปิดเผยซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับในทางธุรกิจซึ่งตนเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วมหรือเป็นส่วน รวมทั้งที่สมาชิกในครอบครัว (คู่สมรส รวมทั้งที่ยังไม่ได้จดทะเบียน และบุตร) ยึดถือไว้และรวมถึงที่ซึ่งผู้อื่นยึดถือไว้แทนบุคคลเหล่านี้ ต่อหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นและตนสังกัดอยู่ นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานซึ่งตนสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะนำไปเพื่อสงวนรักษา ควบคุมหรือจัดการซึ่งผลประโยชน์ใดๆ

(4) หากข้าราชการผู้ใดตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์ต้องรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวกับหน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งต้องรายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบหากถูกจับกุม และถูกปฏิเสธการประกันตัวหรือถูกดำเนินคดีในความผิดอาญา ซึ่งไม่ใช่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนใบขับขี่หรือถูกคุมขังเนื่องจากโทษในการขับขี่

## 5. กระบวนการลงโทษทางวินัย

การริเริ่มกระบวนการทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด คำวินิจฉัยเรื่องวินัยต้องกระทำโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และการอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่พิจารณาวินัยอย่างน้อย 1 ชั้น และในกรณีที่เป็นไปได้ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาวินัยในชั้นต้นด้วย

การวินิจฉัยวินัยที่เกี่ยวข้องกับปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) หรืออธิบดีหรือเทียบเท่าต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service หลังจากที่ได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว

ส่วนการวินิจฉัยว่าจะไม่ดำเนินการทางวินัยแต่จะดำเนินการทางอาญาแทนในกรณีข้อก้องนั้นต้องกระทำโดย Head of Department หรือ Chief Executive หลังจากที่ได้มีการปรึกษากับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแล้ว

ข้าราชการที่อยู่ระหว่างการสอบสวนคดีอาญาหรือการดำเนินการทางวินัย อาจต้องถูกพักราชการหากจำเป็นเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ

## 6. ระบบอุทธรณ์

ใน Civil Service Code ได้กำหนดไว้ทั้งสิทธิและระเบียบขั้นตอนในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน หากข้าราชการพลเรือนมีความเชื่อโดยประการใดว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยผิดกฎหมาย ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ฝ่าฝืนต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญหรือ Profession Code หรือในทางที่ขัดต่อบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ ย่อมสามารถทำรายงานข้อเท็จจริงต่างๆ ไปตามกระบวนการที่ปรากฏอยู่ในระเบียบว่าด้วยวินัยข้าราชการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งหากคำชี้แจงที่ออกมาหรือผลที่ได้รับ ไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็สามารถส่งรายงานต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ นั่นคือต่อเมื่อได้กระทำตามกระบวนการภายในหน่วยงานแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) ได้

## 7. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board)

นอกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) แล้วยังมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil Service Appeal Board) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil service Appeal Board) ประกอบไปด้วยคณะบุคคลอันได้แก่ ประธาน (Chairman) หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน (Deputy Chairman) และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจาก Official Side Panel และอีกท่านจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานนั้นจะคัดเลือกจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้านการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) แล้ว ประธานกรรมการนั้นจะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ โดยจะได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้น สำหรับกรรมการส่วนของหน่วยราชการ ปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง 3 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระ

คณะกรรมการชุดนี้ จะมีหน้าที่ได้ส่วนพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ ในกรณีต่อไปนี้

- (1) การปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง
- (2) การตัดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ
- (3) การให้ออกและการเกษียณก่อนกำหนด



(4) การไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยน้อยกว่าที่ข้าราชการควรได้รับในมูลเหตุที่เกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพ

ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้ทำการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ก็อาจมีคำวินิจฉัยซึ่งจำแนกได้เป็น 2 กรณี

กรณีแรก หากคณะกรรมการได้ไต่สวนอุทธรณ์แล้ว มีข้อสรุปเป็นคำวินิจฉัยว่าการให้ออกในกรณีนั้นยุติธรรมดีแล้ว ก็เป็นอันจบสิ้นกระบวนการของคณะกรรมการ

อีกกรณีหนึ่งคือ หากคณะกรรมการตัดสินว่าการให้ออกจากงานนั้นไม่เป็นธรรม ก็สามารตั้งให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้นได้ 2 กรณี คือ

(1) ทำคำแนะนำ (Recommendation) ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นรับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการดังเดิม แต่หากหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจรับบุคคลดังกล่าวเข้ารับราชการดังเดิมได้ คณะกรรมการก็อาจกำหนดค่าเสียหายซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องชดใช้ให้

(2) หากคณะกรรมการเห็นว่าการให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการดังเดิมนั้นไม่เหมาะสม ก็อาจกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายให้แทน เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลนั้นต้องการที่จะให้มีการชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าการกลับเข้ารับราชการ

#### 8. ระบบร้องทุกข์

หน่วยงานต้นสังกัดต้องอนุญาตให้ข้าราชการร้องทุกข์ภายใต้ระบบร้องทุกข์ในกรณีดังนี้

(1) ข้าราชการที่ถูกให้ออกแต่ไม่เป็นกรณีที่อาจอุทธรณ์ต่อ Civil Service Appeal Board

(2) ข้าราชการที่มีได้ถูกให้ออก

#### 3.2.3 วินัยและการลงโทษของประเทศฝรั่งเศส

ระบบวินัยและการลงโทษของประเทศฝรั่งเศสมีรายละเอียด<sup>8</sup> ดังต่อไปนี้

##### 1. องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) จะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปี 1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ

การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ อย่างไรก็ตามก็มีสำนักงานฝ่ายปกครอง และข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดลงวันที่ 9 ตุลาคม 1945 ซึ่งเป็น

<sup>8</sup> เล่มเดิม. หน้า 73-78.

กรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับ ข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัคร ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นต้น

## 2. ขอบอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการ (le fonctionnaire) ออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งแต่ละประเภทของข้าราชการจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากกัน สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในโรงพยาบาล ตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า “ข้าราชการของรัฐ” ครอบคลุมถึง

- (1) ข้าราชการของราชการส่วนกลาง
- (2) ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ข้าราชการในองค์กรมหาชนของรัฐ

## 3. องค์ประกอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ในจำนวน 38 คน ดังกล่าว 19 คนจะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการ และอีก 19 คน มาจากผู้แทนของ องค์กรต่างๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทางปกครองและคณะขององค์กรข้าราชการ ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสองประเภทดังที่ได้กล่าวข้างต้น การประชุมใหญ่ของสภาจะมีอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน โดยการประชุมใหญ่จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างระหว่าง 2 คณะ หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนขึ้นมายังสภาชั้นสูง

สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐ ประกอบด้วย คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาวิชาชีพ และส่งเสริมด้านสังคม (la commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale) คณะกรรมการว่าด้วยสถานะของข้าราชการ (la commission des statuts) คณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียน (la commission de recours) และคณะกรรมการกลางว่าด้วยสุขภาพพลานามัยและความมั่นคง (la commission d'hygiène et de la sécurité) คณะกรรมการเหล่านี้จะมีสมาชิกที่เป็น

ตัวแทนฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายข้าราชการจำนวนเท่าๆ กัน คณะกรรมการอื่นๆ อาจได้รับการจัดตั้งขึ้นสำหรับพิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีหรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา

(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐโดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

(3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้

(4) โดยรับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐโดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพ

ในทุกกรณีที่กล่าวข้างต้น สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสภาชั้นสูงของข้าราชการทหาร สภาชั้นสูงของข้าราชการตุลาการ และสภาชั้นสูงของข้าราชการครู

#### 5. ประเภทของโทษ

โทษทางวินัยแบ่งเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน

กลุ่มที่ 1 เป็นโทษที่เบาที่สุดผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษโดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้แก่ ตักเตือน (avertissement) ตำหนิ (blâme)

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับ (la radiation du tableau d'avancement) การลดชั้น (l'abaissement d'échelon) การให้ออกชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน (l'exclusion temporaire) การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น (le déplacement d'office)

กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วยการลดตำแหน่ง (la rétrogradation) การให้ออกจากราชการชั่วคราว 3 เดือนถึง 2 ปี (l'exclusion temporaire)

กลุ่มที่ 4 ประกอบด้วยการให้ออกจากราชการ (la wise à la retraite d'office) และการไล่ออกจากราชการ (la révocation)

#### 6. กระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย

แม้ว่าการลงโทษทางวินัยจะเป็นกระบวนการลงโทษทางปกครอง ไม่ใช่กระบวนการทางศาลก็ตาม แต่การลงโทษทางวินัยก็มีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการไล่ออกจากราชการ ดังนั้น กฎหมายและคำพิพากษาของศาลจึงบัญญัติและรับรองให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการของศาล

กฎเกณฑ์ที่สำคัญประการแรก คือ หลักการพิจารณาอย่างมีการโต้แย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการต่อสู้ได้ โดยมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง มีสิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา รวมถึงการมีผู้ช่วยหนึ่งคนหรือหลายคนที่ถูกกล่าวหาเลือกมาด้วยตนเอง นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ช่วยของผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้กล่าวหาตนเองได้ ดังนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลในขณะรับราชการของผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงเอกสารที่ใช้ในขั้นตอนพิจารณาทางวินัยจะต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 65 รัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905

หลักประกันประการที่สอง คือ ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (la conseil de discipline) คณะกรรมการผสมทางบริหาร (la commission administrative paritaire) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำในกรณีที่เป็นการลงโทษที่ไม่ร้ายแรง (ตักเตือน คำหนิ) ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับเชิญมาให้ความเห็นต่อหน้าคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะตรวจสอบรายงานความเห็นของการให้ลงโทษทางวินัยและพยานหลักฐานอย่างอื่นด้วย หลังจากนั้นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะให้ความเห็นว่าควรลงโทษสถานใด ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีน้อยกรณีมากที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างไป ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้เหตุผลกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย กระบวนการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนว่า กระบวนการทางวินัยจะไม่มีลักษณะที่เร่งรีบจนเกินไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยที่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็อาจจะสั่งพักราชการข้าราชการผู้นั้นได้เป็นเวลาไม่เกินกว่า 4 เดือน โดยข้าราชการผู้นั้นยังมีสิทธิรับเงินเดือนต่อไป การสั่งพักราชการในระหว่างถูกสอบสวนไม่ถือเป็นโทษทางวินัยแต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติราชการเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปได้อย่างเต็มที่ การสั่งพักงานระหว่างการถูกสอบสวนทาง

วินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องร้องให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ สำหรับตำแหน่งของผู้ถูกพนักงานจะมีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ถ้ามีการชี้ขาดว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีสิทธิกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมที่มีผู้ดำรงตำแหน่งแล้ว

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้ส่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชามีอิสระที่จะลงโทษทางวินัยได้ แต่การส่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลของการส่งลงโทษโดยศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบว่าการลงโทษทางวินัยนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด

#### 7. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี คือ

การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (le recours gracieux) หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้ (le recours hiérarchique) ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประการที่สอง ซึ่งใช้กับกรณีการสั่งลงโทษในกลุ่มที่สองขึ้นไป ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) ได้ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่างๆ และจะให้ความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้

#### 8. การฟ้องศาลปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการ ดังนั้น ข้าราชการสามารถฟ้องศาลปกครองว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

คำสั่งลงโทษทางวินัยอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น ผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือกระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่

เป็นไปตามแบบหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบว่าผู้บังคับบัญชากระทำการที่บิดเบือนอำนาจหรือไม่ เช่น ผู้บังคับบัญชาส่งย้ายผู้บังคับบัญชาไปดำรงตำแหน่งอื่น เพื่อให้มีผลเป็นการลงโทษทางวินัย ทั้งที่การส่งย้ายดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการลงโทษทางวินัยแต่ประการใด นอกจากนี้ ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบด้วยว่าข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมถึงตลอดถึงการตรวจสอบว่าโทษที่ลงกับความผิดนั้นมีสัดส่วนกันหรือไม่

ในกรณีที่ศาลปกครองตัดสินว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย ข้าราชการดังกล่าวจะต้องกลับไปอยู่ในสถานะเดิมและมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ด้วย

### 3.2.4 วินัยและการลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบวินัยและการลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะเป็นไปตาม Civil Service Reform Act 1978 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

#### 1. องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

เป็นเพราะรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเองที่ทำให้ในแต่ละมลรัฐ (States) หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา จะมีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่ต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครองนั้นๆ ในส่วนของรัฐบาลกลาง(Federal) จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งการเกิดขึ้นของ MSPB นี้ เป็นผลจากการมีพระราชบัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1978 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1979 ทำให้เกิดองค์กรอิสระขึ้นใหม่ 3 องค์กร แทนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ได้แก่

(1) สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

(2) การแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

<sup>9</sup> เล่มเดิม. หน้า 67-73.

## (3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

## 2. การจัดโครงสร้างองค์กร

Merit System Protection Board นั้นเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล (Independent Government agency) แต่มีการดำเนินงานคล้ายกับรูปแบบของศาล ทำหน้าที่เหมือนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานเพื่อทำหน้าที่กรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธานและรองประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน

ในกระบวนการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น

(1) โดยทั่วไปคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องใช้เสียงข้างมาก (majority vote) จากจำนวนทั้งหมด 3 คน ยกเว้นในกรณีข้อ 2 และข้อ 3 โดย

(2) เมื่อมีกรณีตำแหน่งว่างลงไม่มีการลงมติหรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการไม่อาจลงมติด้วยเสียงข้างมากได้ หากเป็นเรื่องของคำวินิจฉัย (decision) ข้อแนะนำ (recommendation) หรือคำสั่งใดๆ ที่ถือเสมือนเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาด (the final decision) หรือ คำสั่งของคณะกรรมการ (order of the Board) ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อการนั้นได้

(3) กรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการไม่อาจลงมติได้โดยมิใช่กรณีของการออกคำวินิจฉัย ข้อแนะนำ หรือคำสั่งใดๆ แล้ว ประธานอาจมอบหมายโดยตรง (direct referral) ให้หน่วยงานอื่น หรือผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Law Judge) เป็นผู้มีอำนาจสั่งการแทนได้

(4) คำวินิจฉัยหรือคำสั่งตามข้อ 2 และข้อ 3 นั้นไม่ถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป

(5) กรณีทั้งหลายดังกล่าวมาข้างต้น จะต้องกระทำในกรณีที่มิกรรมการปฏิบัติหน้าที่อย่างน้อย 2 คนขึ้นไปเท่านั้น

สำนักงานของ Merit System Protection Board มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็นสำนักงานและแผนก ดังนี้

(1) สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations) ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินิจฉัย และงานด้านการบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของ MSPB

(2) สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์จากกรณีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย รับเรื่องการร้องทุกข์จากการดำเนินการทางวินัยที่ได้รับการเสนอเรื่องจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะรับเรื่องการปฏิบัติที่ขัดต่อคำวินิจฉัยทางกฎหมายปกครองและการรับเรื่องอุทธรณ์ของพนักงาน MSPB และกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย

(3) สำนักงานคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการตามคำร้องกรณีที่ทำให้มีการพิจารณา กรณีที่อยู่ในอำนาจการตัดสินใจดั้งเดิม หรือตามกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

(4) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้อง และกรณีต่างๆ เข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการต่างๆ เช่น การเป็นศูนย์กลางข่าวสารข้อมูลของหน่วยงาน ที่ผู้อุทธรณ์สามารถติดตามเรื่องความคืบหน้าในการดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะ การจัดทำมีห้องสมุดและระบบออนไลน์ในการค้นหาข้อมูล การจัดเก็บเอกสาร บันทึก รายงานการวิจัย และหนังสือโต้ตอบสำคัญ และทำหน้าที่เป็นผู้ตอบคำถาม ให้ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ยกเว้นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป และสำนักงานนโยบายและประเมินผล

(5) สำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการ สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกระบวนการทางศาล จัดเตรียมข้อเสนอการตัดสินใจต่อคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการมอบหมาย ประสานงานด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชน วางแผนและอำนวยความสะดวกตรวจสอบ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องทั่วไปต่างๆ

(6) สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การพิจารณาติดตามการปฏิบัติงานบางเรื่องที่สำคัญของสำนักงานการจัดการงานบุคคล และเป็นผู้เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงการตอบสนองคำขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ร้องขอเป็นรายบุคคลหรือจากหน่วยงานต่างๆ



(7) สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity) ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการ โครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริม โอกาสความเป็นธรรม ในการจ้างงานของคณะกรรมการ

(8) กองการเงินและการบริหารสำนักงาน (Financial and Administrative Management Division) ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ บัญชี การจัดหาและจัดการทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัย และงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการประสานงานแผนงานและโครงสร้างภายในองค์กร การควบคุมภายในทั่วทั้งองค์กร รวมถึงหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลต่างๆ เช่น นโยบายบุคคล การฝึกอบรมการทดสอบสารเสพติด โครงการสวัสดิการพนักงาน และกิจกรรมด้านทรัพยากร มนุษย์อื่นๆ เป็นต้น

(9) กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division) ทำหน้าที่พัฒนา ดำเนินการ และดูแลรักษาระบบสารสนเทศอัตโนมัติของคณะกรรมการ

(10) สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงานในส่วนภูมิภาค ของ Merit System Protection Board นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถไต่สวนและมีคำวินิจฉัย เบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ MSPB มอบหมายได้

### 3. อำนาจหน้าที่

บทบาทหน้าที่หลักของ Merit System Protection Board มีดังต่อไปนี้

(1) การพิจารณาอุทธรณ์ (Appeals function) แทนที่บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนในอดีต

(2) บทบาทในการศึกษาวิจัยพัฒนา (Merit system studies) ระบบคุณธรรม

(3) พิจารณาผลการดำเนินงานที่กระทบต่อระบบคุณธรรม (Review the significant actions) ของสำนักงานบริหารงานบุคคล เช่น การสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการละเมิด กฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล

หน้าที่ของ MSPB ที่ระบุไว้ภายใต้ Civil Service Reform Act 1978 มีดังนี้

(1) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทาง วินัยของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยกรณีที่เป็นเรื่องซึ่งนำเข้าสู่การพิจารณาจากสำนักงาน ให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) ในกรณีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนระบบ คุณธรรม และกรณีอื่นๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาภายใต้อำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการ

(3) ดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อศึกษาว่าหน่วยงานเหล่านั้นมีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลหรือไม่ และ

(4) ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักงานบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล

กรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่

(1) ใต้วงข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (discrimination) เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์ดังกล่าวมาจากหน่วยงานซึ่งรับอุทธรณ์นั้นไว้ก่อน MSPB มาด้วยเพราะเรื่องดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของ the Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

(2) ไกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ในหน้าที่ของ The Federal Labor Relations Authority (FLRA)

(3) ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การให้คำรับรอง การเลิกจ้าง หรือที่เกี่ยวกับเงินผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ The Office of Personal Management (OPM)

(4) พิจารณาสอบสวนคำวินิจฉัยทั้งหลายที่ออกมาโดยฝ่ายอื่นต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (Civil service laws) กฎ หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพราะเป็นหน้าที่ของ the Office of Special Counsel (OSC)

ที่สำคัญ คือ MSPB จะไม่รับข้ออุทธรณ์ที่มาจากลูกจ้างของเอกชนหรือของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตั้งแต่ระดับ local จนถึงระดับมลรัฐ (State) ไว้พิจารณา

#### 4. การดำเนินการทางวินัย

หน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของ Merit System Board ทุกกรณี แต่ต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยซึ่ง The Civil Service Commission ได้พิจารณาแล้วหรือเกิดจากการริเริ่มพิจารณาของคณะกรรมการเอง แต่ต้องเป็นกรณีที่มีสาเหตุจากการกระทำ ตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น

คดีที่อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Board ส่วนใหญ่เป็นการอุทธรณ์ของหน่วยงานต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย ถูกพักงานเกิน 14 วัน การลดขั้นเงินเดือน และการพักงาน 30 วัน หรือน้อยกว่านั้น นอกจากนั้น ยังอาจเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินของ Office of Personal Management ในเรื่องเกี่ยวกับการออกจากราชการ การเลื่อนขั้นโดยเกณฑ์ความสามารถในการปฏิบัติงานหรือ

การลดขั้น การไม่เพิ่มขึ้นเงินเดือน การดำเนินการจ้างงานของ Office of Personal Management การปฏิเสธการรับเข้าทำงานใหม่ และการเลิกจ้างพนักงานที่อยู่ในช่วงทดลองงาน

ผู้ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Board ในแต่ละภูมิภาคหรือสำนักงานของ Merit System Board ซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณา โดยผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Judge) จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision) แต่คู่ความก็สามารถยื่นคำร้องต่อ Merit System Board ที่ส่วนกลางใน Washington ได้เพื่อให้พิจารณาใหม่ภายใน 35 วันภายหลังจากมีคำสั่งดังกล่าว

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยนั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครอง หรือเจ้าหน้าที่สอบสวน อาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

(1) วิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการ (Formal adjudication) คือ ต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา (hearing) และจะนำมาใช้ได้ 2 กรณีนี้เท่านั้น

มีกฎหมายในเรื่องนั้นๆ กำหนดไว้โดยตรงว่าจะต้องดำเนินการพิจารณาตัดสินตามสำนวน หลังจากที่ได้จัดให้มีการพิจารณาแล้ว

กรณีการกระทำของรัฐไปกระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งถือเป็นบทบังคับตามรัฐธรรมนูญว่า จะต้องมีการพิจารณาที่เป็นธรรม ดังนั้น แม้ไม่มีตัวบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ องค์กรวินิจฉัยก็จะถือว่า ต้องดำเนินการโดยวิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการ

แต่วิธีวินิจฉัยแบบเป็นทางการนี้ ไม่อาจนำไปใช้ในกรณีต่อไปนี้

ก. การวินิจฉัยที่จะต้องยื่นต่อองค์กรผู้วินิจฉัยอีกครั้ง เพื่อให้องค์กรนั้นไต่สวนพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วจึงจะมีผลใช้บังคับได้

ข. การคัดค้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ค. การพิจารณาหาข้อยุติที่เป็นการตรวจสอบ การทดสอบและการเลือกตั้ง

(2) วิธีวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการ (Informal adjudication) ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองที่จะเลือกวิธีการตามที่คิดว่าเหมาะสม

คำวินิจฉัยของ Merit System Board ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ โดยในกรณีที่เป็นคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial decision) หรือเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลางนั้น ย่อมสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้ หรือหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมก็ย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้น (District court) ได้เช่นกัน

### 3.3 การพิจารณาสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจแยกกระบวนการในการตรวจสอบได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

#### 3.3.1 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่เริ่มจากการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดว่าการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยการกล่าวหาว่ากระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) กระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่
- (2) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (3) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

โดยให้ผู้กล่าวหายื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีเงื่อนไขเป็นสองกรณี

1. เงื่อนไขในการยื่นคำกล่าวหาจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดและดำเนินการ ดังนี้

##### 1.1 ผู้กล่าวหา

- 1.2 คำกล่าวหาจะต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (ก) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- (ข) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- (ค) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐาน

หรืออ้างพยานหลักฐาน

- (ง) ลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหา

1.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

- 1.4 การยื่นคำกล่าวหาให้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. เงื่อนไขการรับหรือยกคำกล่าวหา ข้อพิจารณาในเรื่องการยกคำกล่าวหาและในเรื่องการรับคำกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจพิจารณาได้ ดังนี้

1. เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ (มาตรา 86) ได้แก่

(ก) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ

(ข) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้

2. เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาได้หากมีลักษณะดังต่อไปนี้ (มาตรา 87)

(ก) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

(ข) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(ค) เรื่องที่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

### 3.3.2 การไต่สวนข้อเท็จจริง

อาจแยกดำเนินการได้ ดังนี้

#### 1. การเริ่มต้นของการไต่สวนข้อเท็จจริง

การเริ่มต้นของการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีที่มาได้ 2 ทาง คือ

(ก) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84

(ข) เมื่อมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2. การไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีได้มีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน (มาตรา 89)

ในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแล้ว หากในกรณีเดียวกันนั้นผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 กล่าวคือ มิใช่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ในกรณีนี้ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในการนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีตามมาตรา 88

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

3. เรื่องที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 44) ได้แก่ เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

4. การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อมีการกล่าวหาโรงเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีทุจริต มีขั้นตอนการไต่สวน 2 ขั้นตอน ดังนี้

ก. การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายได้ตามมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงสามารถแต่งตั้งและมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาค้นกรองเรื่องกล่าวหาโรงเรียน ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นในเรื่องกล่าวหาโรงเรียนต่างๆ แล้วนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหากข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าหากข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็ดำเนินการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ 9 แห่งประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549

นอกจากนี้ตามข้อ 6 แห่งประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 กำหนดว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่อยู่ระหว่างการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

### ข. การไต่สวนข้อเท็จจริง

การไต่สวนข้อเท็จจริงบรรดาเรื่องกล่าวหาหรือเรียน เพื่อพิสูจน์มูลความผิดในทางวินัย หรืออาญานั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทน ได้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการไต่สวนจะประกอบไปด้วยกรรมการ ป.ป.ช. 1 คน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด คณะกรรมการไต่สวนมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจที่จะออกคำสั่งขอลอกหมายค้น ขอความร่วมมือ สืบสวน และขอหมายจับ ได้ตามมาตรา 25 (1) (2) (3) และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวน ทั้งในกรณีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มีขั้นตอนการดำเนินการโดยสรุป ดังนี้

1. แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนไปให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิคัดค้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน

2. การรับฟังคำชี้แจงหรือสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อย 2 คน ร่วมกัน ซึ่งต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 1 คน ถ้ากรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งตามที่ระบุในเรื่องการถอดถอนตำแหน่งตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ร่วมด้วย

3. ในการไต่สวนห้ามมิให้ทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญหรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจงใจให้ให้ถ้อยคำ

4. กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานก็ได้

5. คณะอนุกรรมการไต่สวนประชุมพิจารณาพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนด้วยความรอบคอบว่าข้อกล่าวหาอันมีมูลความผิดทางวินัยหรืออาญาหรือไม่ หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้เป็นอันตกไป และสรุปรายงานการไต่สวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไป

6. เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิดทางวินัยหรืออาญาแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรอย่างช้าไม่เกิน 15 วันนับแต่วันทราบข้อกล่าวหา เพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำได้ ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องมีชื่อพยานในเรื่องที่กล่าวหา

7. คณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนทั้งหมด เพื่อพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดในทางวินัยหรืออาญาหรือไม่ อย่างไร แล้วสรุปรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

8. รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง ต้องมีรายละเอียดชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา เรื่องที่ถูกกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พิเคราะห์ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย โดยใช้หลักเหตุผลและมติคณะอนุกรรมการไต่สวน

นอกจากนี้ตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ. 2550 ซึ่งวิธีการปฏิบัติเป็นทำนองเดียวกับระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547



### 3.3.3 การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หลังจากที่ประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติได้ใน 3 ลักษณะ ดังนี้

#### 1. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ผลการวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดดังกล่าว ย่อมนำไปสู่ผลการทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้อีก หากไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

#### 2. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

##### (1) ขั้นตอนการแจ้งมติไปยังผู้มีอำนาจในทางโทษทางวินัย แยกพิจารณาได้ดังนี้

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการ แยกพิจารณา ดังนี้

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการอัยการ

ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วแต่กรณี โดยเร็ว โดยให้ถือรายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(2) ขั้นตอนการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือของผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ

กรณีผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหลังจากได้รับรายงานเอกสารและ ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะต้องพิจารณาลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

สำหรับข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาโทษทาง วินัยสำหรับข้าราชการดังกล่าว แล้วแต่กรณี หลังจากได้รับรายงานและเอกสารแล้ว เมื่อดำเนินการ ได้ผลประการใดแล้ว ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

(3) ขั้นตอนการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัย

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษทางวินัยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษนั้นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของ ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนมีคำสั่งลงโทษตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีข้อพิจารณา ดังนี้

ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยต้องมีใช่ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ เนื่องจากข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นๆ ได้อยู่แล้ว

กรณีข้าราชการพลเรือนการใช้สิทธิอุทธรณ์จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการ สั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ จะอุทธรณ์ว่าตนมิได้กระทำความผิดหรือจะอุทธรณ์ ว่าตนกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเท่านั้นมิได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไม่ได้ เช่น

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาย่อมมีดุลพินิจที่จะสั่งลงโทษ 2 ประการ ได้แก่ ปลดออก หรือไล่ออก เท่านั้น หากผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออก ผู้ถูกกล่าวหาอาจอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออกไปยังผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อขอให้ลงโทษปลดออกเท่านั้นจะอุทธรณ์ในเรื่องอื่นไม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

### 3. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญา

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติว่ามีความผิดทางอาญามีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ส่งเรื่องไปให้อัยการสูงสุดตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติว่ามีความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดหรือฟ้องคดีต่อศาล เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ขั้นตอนการดำเนินการของอัยการสูงสุดตามมาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน กรณีดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินกรฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

ขั้นตอนการฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกกล่าวหาไม่

ไปรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการ  
ให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ดำเนินคดีต่อไป

D  
P  
U

## บทที่ 4

### ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับ การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน : กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง<sup>1</sup> กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ก็ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมกับความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานตามเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา จากบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 เรื่องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการสอบสวนทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

---

<sup>1</sup> มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

พลเรือน พ.ศ. 2551 และไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางโต้แย้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งไม่อาจใช้อำนาจดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดได้ การที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดไว้เช่นนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาการไม่มีดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาความผิด

การบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยราชการได้ให้ความสำคัญกับวินัยอย่างมาก โดยได้มีแนวความคิดที่จะเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยและแนวความคิดที่จะรักษาวินัยให้คงอยู่ โดยการควบคุมการรักษาวินัยแบบเสริมสร้างมุ่งที่จะสร้างวินัยเป็นหมู่คณะ เน้นในแง่ของการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ตลอดจนส่งเสริม และจูงใจให้คนมีวินัยด้วยใจสมัคร ส่วนการรักษาวินัยแบบควบคุมนั้น กระทำโดยกำหนดวินัยที่พึงปฏิบัติไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง พร้อมทั้งกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดวินัยไว้ด้วย การรักษาวินัยโดยวิธีนี้มุ่งเน้นที่จะรักษาวินัยเป็นรายบุคคล และกวดขันปราบปรามผู้กระทำความผิดโดยใช้การลงโทษเป็นการควบคุมให้มีวินัย ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัย ป้องกันและควบคุมมิให้มีการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้น หากยังมีการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้วิธีการลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยเป็นเครื่องมือสุดท้ายของการที่จะรักษาวินัยข้าราชการให้คงอยู่ได้

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้ใด ผู้บังคับบัญชาย่อมต้องดำเนินการตามหลักในการดำเนินการทางวินัยแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมาตรา 90<sup>2</sup> ได้กำหนดให้การดำเนินการ

<sup>2</sup> มาตรา 90 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้

ทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา<sup>3</sup>นั้นเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุตามมาตรา 57 เท่านั้น

ถ้าพื้นฐานความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย ตั้งแต่มาตรา 80 มาตรา 81 มาตรา 82 มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 85 โดยแยกข้อปฏิบัติ และข้อห้ามไว้คนละมาตรา ไม่ได้รวมกันเหมือนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยหรือการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ต้องกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 82 มาตรา 83 กล่าวคือ ต้องอ้างว่ากระทำผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และอนุมาตราใด

ความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติตามมาตรา 91 (1)<sup>3</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัย ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมกับความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น เพื่อดำเนินการตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับเรื่องดังกล่าวจะต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และจะต้องส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งตามมาตรา 93 แห่ง

<sup>3</sup> เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อหา<sup>3</sup>นั้นเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัยตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 250 (3)<sup>4</sup> ใช้คำว่า “ไต่สวนและวินิจฉัย” คำว่า “วินิจฉัย” หมายถึง ตัดสิน ชี้ขาด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 250 (3) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบการกระทำความผิดทาง วินัยตามมาตรา 91 (1) ทำให้การกำหนดฐานความผิดทางวินัยเพิ่มเติมชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 250 (3) ได้ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 158/2551 ได้ อธิบายความหมายของคำว่า “มูลความผิดทางวินัย” ตามมาตรา 91 (1) ว่า หมายถึง มูลความผิดทาง วินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะมีเหตุ อันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กำหนดไว้เป็นความผิดทาง วินัยหรือไม่ หากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ได้กำหนดให้การร้ายว่ผิดปกติ การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นความผิดทางวินัย ด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหานั้นก็จะต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ด้วยเหตุนี้ “มูลความผิดทางวินัย” ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงมิได้มีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

<sup>4</sup> มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายว่ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควร ดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต



การกระทำความคิดทางวินัยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นใน เรื่องเสรีที่ 158/2551<sup>5</sup> ว่า มูลความผิดทางวินัย ตามมาตรา 91 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่า หมายถึง มูลความผิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กำหนดไว้เป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ หากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาได้กำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติ การกระทำความคิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหา นั้นก็ต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ด้วยเหตุนี้ มูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงมิได้มีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

ดังนั้น หากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยนั้นๆ ของผู้ถูกกล่าวหา มิได้กำหนดเรื่องการร่ำรวยผิดปกติ การกระทำความคิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้เป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาการร่ำรวยผิดปกติ การกระทำความคิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ก็ไม่อาจชี้มูลว่าการร่ำรวยผิดปกติ การกระทำความคิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมนั้น เป็นความผิดทางวินัยได้

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546<sup>6</sup> วินิจฉัยว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายทั่วไป ที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริง และการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงต้องฟังเป็นที่ยุติ ผู้เขียนเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ

<sup>5</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. (เรื่องเสรีที่ 158/2551)

<sup>6</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120/ตอนที่ 121 ก/หน้า 1/15 ธันวาคม 2546

การดำเนินการทางวินัยมีความแตกต่างกัน หากมีการรับฟังข้อเท็จจริงในเรื่องความผิดฐานทุจริต แล้วต้องฟังเป็นที่ยุติ มีผลทำให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีความผิดฐานกระทำผิดวินัยด้วยแล้ว จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากมาตรา 97<sup>7</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ ซึ่งหมายความว่า ผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาลงโทษตามความฐานความผิดที่เกิดจากการกระทำผิดวินัยแล้ว กฎหมายยังให้นำเหตุที่เป็นคุณแก่ข้าราชการมาประกอบการพิจารณาโทษได้ด้วย ซึ่ง “เหตุอันควรลดหย่อนโทษ” ไม่มีกฎหมายให้คำนิยามไว้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการตีความได้ โดยอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญของผู้มีประสบการณ์มาสนับสนุนว่า เหตุผลใดเป็นเหตุที่จะนำมาลดหย่อนโทษได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาโทษเป็นไปอย่างเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำผิดอันจะนำไปสู่ความเป็นธรรมในการลงโทษ เหตุที่จะนำมาเป็นเหตุลดหย่อนโทษจึงควรพิจารณามูลเหตุจูงใจของการกระทำผิด ซึ่งตามปกติผู้กระทำอาจมิใช่ผู้ที่มีจิตใจชั่วร้าย แต่เกิดความจำเป็นที่ต้องกระทำ

เหตุที่จะนำมาพิจารณาลดหย่อนโทษในการเลือกระดับโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้ดุลพินิจตัดสินใจในการเลือกระดับโทษไม่สามารถใช้ได้ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันที่จะต้องออกคำสั่งประการเดียว คือ ไล่ออก หากมีการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

การพิจารณาความผิดวินัย คือ การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะลงโทษในสถานใดหรือไม่ ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา โดยเฉพาะตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ และการพิจารณาความผิดวินัยจะยุติธรรม และเป็นธรรมได้นั้น จะต้องกระทำเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดพอที่จะพิจารณาความผิดวินัยได้ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวจะได้จากการสอบสวนทางวินัย

<sup>7</sup> มาตรา 97 ภายใต้อำนาจวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

สำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรืออาจได้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสอบสวนทางวินัยผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดวินัย อาจเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเอง หรือ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิด ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎ ก.พ. ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน เช่น หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง เลขานุการกรม ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด และนายกรัฐมนตรีนอกราชการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นต้น

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิด มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ในการพิจารณาความผิดทางวินัย มีหลักที่ควรคำนึงอยู่ 2 หลัก<sup>8</sup> คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย คือ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดวินัยฐานใดนั้นต้องมีบทกฎหมายบัญญัติด้วยว่า การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีบทกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิด เนื่องจากการที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดวินัย จะต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบความผิดของฐานความผิดนั้นทุกประการ ถ้าข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตราใด ก็ให้ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้นและลงโทษตามความผิดนั้น

2. หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นซึ่งการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงตามเหตุผลที่ควรจะเป็นไปได้ นั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมประกอบการพิจารณา เช่น ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยจะต้องพิจารณาว่า ข้าราชการผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เพราะสาเหตุใด ซึ่งข้าราชการผู้นั้นเป็นข้าราชการบรรจุใหม่ ยังไม่มีการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือ

<sup>8</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2554). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ. (เอกสารความรู้ สดร.). หน้า 57-58.

เพราะผู้บังคับบัญชาระดับเหนือกว่าสั่งให้ปฏิบัติตามนั้น แล้วจำเป็นต้องกระทำไปเพราะอยู่ภายใต้ภาวะกดดัน เป็นต้น

ในการดำเนินการทางวินัยย่อมเป็นมาตรการบังคับ (sanction) ภายในของฝ่ายปกครอง ที่มีขึ้นเพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการ และเป็นประโยชน์ในแง่การบังคับบัญชาตามสายงาน ในการดำเนินการทางวินัยนั้นมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ” ซึ่งเมื่อมีการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนผู้นั้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาเพื่อให้ทราบว่าเรื่องที่ถูกล่าหานั้นมีมูลหรือไม่ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในขั้นการสืบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง ได้ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาในการสืบสวนหรือพิจารณาว่าการกระทำนั้นๆ จะเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล หรือข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่ได้กระทำตามที่ถูกล่าหา ก็สามารถสั่งยุติเรื่องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ความผิดทางวินัยนั้นมีมูลและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้กฎหมายจะได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดก็ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้กระทำความผิดทางวินัยหรือไม่ จึงเห็นว่าการพิจารณาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา

ความผิดทางวินัยนั้นมีอยู่สองลักษณะ คือ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งในการกำหนดว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ย่อมส่งผลต่อการสั่งลงโทษ ซึ่งหากเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน แต่ในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกได้ มีข้อสังเกตว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่มีโทษ “ให้ออก” ดังนั้น การให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่ากรณีใดๆ ไม่เป็นการลงโทษทางวินัย แม้จะมาจากเหตุที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดวินัย เช่น ให้ออกเพราะบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 110 (6) หรือให้ออกเพราะต้องรับโทษจำคุกในความผิดลหุโทษตามมาตรา 110 (8) ไม่ใช่เป็นการลงโทษทางวินัย

หลักในการลงโทษทางวินัยมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ว่า “การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมโดยปราศจากอคติ ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด และตามมาตราใด” ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. ต้องลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ซึ่งจะต้องลงโทษหนัก เบาตามความร้ายแรงแห่งกรณีให้เหมาะสมกับความผิด

2. ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม ซึ่งจะต้องมีการสืบสวน สอบสวน และพิจารณาตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วย โดยไม่ฟังความแต่เพียงข้างเดียว

3. ต้องปราศจากอคติ คือ ไม่ลำเอียงเพราะความรัก (ฉันทาคติ) ไม่ลำเอียงเพราะความโกรธ (โทสาคติ) ไม่ลำเอียงเพราะความเขลา (โมหาคติ) และไม่ลำเอียงเพราะความกลัว (ภยาคติ)

การที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัยว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา กระทำผิดวินัยร้ายแรง หรือกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง โดยถือว่าการชี้มูลนั้นเป็นที่ยุ่ยอมส่งผลต่อการใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ และเป็นความผิดทางวินัยฐานใด เพราะในแต่ละหน่วยงานนั้นย่อมมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกันไป บางหน่วยงานอาจมีความจำเป็นเฉพาะด้านที่จะต้องดำเนินการบางประการที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆ เพื่อประโยชน์ของราชการ เช่น การแต่งกาย ลักษณะกิริยาท่าทาง การติดต่อกับประชาชน เป็นต้น ซึ่งหากจะกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องมีลักษณะอย่างเดียวกันก็คงกระทำไม่ได้ มาตรฐานการดำเนินการทางวินัยจึงขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงานด้วย การที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัยจึงมีความเหมาะสมมากกว่าการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสอบสวนและชี้มูลความผิดวินัย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจทราบถึงลักษณะของงานในหน่วยงานต่างๆ ได้ทั้งหมด ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนและชี้มูลความผิดวินัย จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัย

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 370/2550 ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสม และสมควรแก่ความ

ไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อชีวิต ร่างกายของผู้กระทำผิด การลงโทษคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยแท้ซึ่งเป็นไปตามหลักความเชื่อวิชาชีพพิเศษประกอบกับเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เห็นว่างานทางด้านวินัยผู้บังคับบัญชาต้องใช้อำนาจของหน่วยงานนั้นเองในการดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัย เพราะเป็นการบริหารงานบุคคลภายในองค์กร ดังนั้น การให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 250 (3) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามฐานความผิด ได้แก่ กระทำความฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อให้ได้ดุลยภาพระหว่างอำนาจบริหาร ตุลาการ นิติบัญญัติ การบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าวโดยให้ผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันต่อการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาและไม่สอดคล้องกับแนวความคิดในการดำเนินการทางวินัย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย เนื่องจากการลงโทษทางวินัยไม่ใช่การลงโทษการกระทำความผิดทางอาญาที่ต้องบังคับด้วยอำนาจภายนอก หรือองค์กรศาล

แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าไม่มีดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาความผิดผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดฐานใด ย่อมเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นไปตามหลักการตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในการพิจารณาปรับบทความผิดในการสั่งลงโทษทางวินัย และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาวิเคราะห์ ข้อมูลเกี่ยวกับระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของประเทศดังกล่าวได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการทางวินัย โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นหน่วยงานในการทำหน้าที่ หรือประเทศที่ไม่มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาและดำเนินการทางวินัย และไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้องค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 โดยแก้ไขคำว่า “ให้ถือว่ารายงานเอกสาร

และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ แล้วแต่กรณี” เป็น “หากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการต่อไป” เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณากำหนดฐานความผิดทางวินัย

#### 4.2 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษผู้ได้บังคับบัญชา

ข้อห้ามและข้อปฏิบัติทางวินัยที่จะให้มีความศักดิ์สิทธิ์จะต้องมีมาตรการบังคับ (sanction) เมื่อผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัย ก็จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามมาตรา 96<sup>9</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

โทษทางวินัยตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 5 สถาน

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

โดยมีหลักในการลงโทษทางวินัย และวิธีการลงโทษทางวินัยตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่าการลงโทษข้าราชการพลเรือน

<sup>9</sup> มาตรา 96 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ได้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

สามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้ส่งลงโทษต้องส่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด และตามมาตราใด

ในการพิจารณากำหนดโทษทางวินัย มีหลักที่ควรคำนึงถึง<sup>10</sup> ดังนี้

1. หลักนิติธรรม คือ คำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ

1.1 ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออกจากราชการ และโทษไล่ออกจากราชการ ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน สามารถลดหย่อนได้แต่ลดลงต่ำกว่าปลดออกจากราชการไม่ได้

1.2 ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุผลลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้

สำหรับกรณีความผิดวินัยเล็กน้อย และผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่ามิมีเหตุอันควรลดโทษ จะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

2. หลักมนุษยธรรม คือ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3. หลักความเป็นธรรม คือ การวางโทษจะต้องให้ได้ระดับเสมอกัน ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษ และการกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกันควรจะถูกลงโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตาม ความผิดอย่างเดียวกันอาจแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผล ซึ่งการใช้ดุลยพินิจวางระดับโทษจะแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้ โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด การให้โอกาสแก่ความประพฤติ และเหตุเบื้องหลังการกระทำผิด

4. นโยบายของทางราชการ คือ ในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่างๆ ผู้บังคับบัญชาจะได้ทราบนโยบายของทางราชการ เพื่อนำมาเป็นหลักการในการใช้ดุลยพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้ ซึ่งนโยบายของทางราชการจะปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือมติ ก.พ. เป็นต้น

บทบัญญัติมาตรา 92 และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

<sup>10</sup> แหล่งเดิม. หน้า 58-59.



“มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ แล้วแต่กรณี

มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว”

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดทางวินัย โดยมีอำนาจสอบสวนความผิดทางวินัย และชี้มูลความผิด โดยกฎหมายกำหนดให้การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สุด จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันต่อมูลความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้ ซึ่งส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลด้วย กล่าวคือ หากชี้มูลว่าเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็ต้องผูกพันที่จะลงโทษเพียง ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน เท่านั้น แต่ถ้าหากชี้มูลความผิดว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็จะต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก เท่านั้น ซึ่งเป็นการจำกัดกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาอย่างหนึ่ง ซึ่งตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต่างๆ นั้น การดำเนินการทางวินัยย่อมเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ขั้นสอบสวน สั่งลงโทษ โดยในกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการพลเรือนก็ยอมรับในอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาการดำเนินการทางวินัย ดังจะเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงจะมีมติว่าข้าราชการผู้นั้นมีความผิดทางวินัย แต่ถ้าหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ผิด ก็สามารถสั่งยุติการดำเนินการทางวินัยได้ นอกจากนั้น ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยนั้น โดยหลักแล้วก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นผู้แทนซึ่งแสดงออกซึ่งเจตจำนงของหน่วยงานอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงมีความรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลและเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชา ปกครอง ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งกรณีการดำเนินการทางวินัยนั้นจะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา ดังจะเห็นได้จากในคดีอาญานั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดข้อห้ามที่สังคมเห็นว่า

มีผลร้ายต่อสังคม โดยต้องบัญญัติให้ชัดเจนตามหลักเรื่อง ไม่มีกฎหมาย ไม่มีคามผิด ไม่มีโทษ แต่ในการดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นการกำหนดมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ในองค์กร ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบสูงสุดขององค์กร คือ ผู้บังคับบัญชา การกำหนดฐานความผิดทางวินัยจึงกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ ดังนั้น การให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกในการสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัย จึงเป็นการลดทอนอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลในองค์กรของตนเอง

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำให้การพิจารณากำหนดโทษตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้อำนาจผู้บังคับบัญชาไว้ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกกระดัดโทษ หรือใช้ดุลพินิจโดยนำเหตุผลอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกกระดัดโทษได้ ตามความร้ายแรงในแต่ละกรณี ควรที่จะให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษให้เหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งกรณี และให้นำเหตุผลหย่อนโทษมาประกอบการพิจารณาลดโทษด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสม และเป็นธรรมเฉพาะกรณี

การลงโทษทางวินัยในต่างประเทศ ได้แก่ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ข้อมูลเกี่ยวกับการลงโทษของประเทศดังกล่าว กำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นหน่วยงานในการทำหน้าที่ หรือประเทศที่ไม่มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล จะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัย และไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้องค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ตนได้สอบสวนและวินิจฉัย

แนวทางการแก้ไขปัญหาการไม่มีดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษ ผู้ได้บังคับบัญชา ผู้เขียนเห็นว่า การเลือกกระดัดโทษเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดุลพินิจในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับโทษของการกระทำความผิดวินัย เลือกกระดัดโทษ และสั่งลงโทษพร้อมทั้งถ้ามีเหตุผลอันควรลดหย่อนสามารถนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษได้ ตามความร้ายแรงแห่งกรณี เนื่องจากการพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยฐานใด ย่อมต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน ซึ่งฟังเป็นที่ยุติแล้วว่าข้าราชการผู้นั้นได้กระทำการอย่างใดบ้าง และการกระทำที่สรุปได้นั้นเป็นความผิด

#### 4.3 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการของการอุทธรณ์ไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายนั้นๆ ซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรการหนึ่ง

กระบวนการตรวจสอบเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย และผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 96<sup>11</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับเรื่องดังกล่าวจะต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

กระบวนการอุทธรณ์สำหรับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า การอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัย โดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติองค์กกรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา

<sup>11</sup> มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

อุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ สมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กร ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่งล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยใน ปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นเป็นเหตุให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกดำเนินการ ทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะใช้สิทธิอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในเรื่องการนับระยะเวลา อุทธรณ์นั้น เกี่ยวข้องกับกฎหมายสามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 กำหนดให้ใช้สิทธิ อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะทำให้ผู้ที่ถูกลงโทษได้รับการ ปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐอย่างไม่เท่าเทียมกัน เป็นการฝ่าฝืนหลักแห่งความเสมอภาค โดยจะทำให้ผู้ที่ถูกลงโทษมีระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่แตกต่างกันออกไป แล้วแต่ว่าจะได้รับแจ้ง คำสั่งลงโทษเมื่อใดซึ่งเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สิทธิข้าราชการผู้ถูกลงโทษ สามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการสั่งลงโทษ คือ เฉพาะระดับโทษ ที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกระดับการลงโทษ เท่านั้น จะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการสอบสวนของ ป.ป.ช. ไม่ได้ ซึ่งแตกต่างกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือน ที่สามารถอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการ ดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมดตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 16 (2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณา อุทธรณ์ ข้อ 3 กำหนดให้การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 96 ทำให้ระบบในการควบคุม ตรวจสอบภายในไม่สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนปกติ จึงเห็นได้ว่า การตัดสิทธิผู้ถูกลงโทษ ทางวินัยมิให้อุทธรณ์การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการตัดสิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในการออกคำสั่งทางปกครองทุกประเภท บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สมควรมีมาตรฐานให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจทางปกครองประการหนึ่ง จึงสมควรอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน และไม่มีควมจำเป็นใดๆ ที่จะต้องมีอำนาจพิเศษเกินกว่าปกติทั่วไปที่จะไม่ถูกตรวจสอบกระบวนการได้ส่วน และหากเปรียบเทียบกับ การชี้มูลความผิดของข้าราชการอัยการ

คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ตามบทนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองจึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยยึดถือหลักนิติรัฐ การกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” หรือ “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง การที่จะทำให้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ระบบกฎหมายจึงกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันระบบกฎหมายไทยกำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง คือ ระบบอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางและการตรวจสอบโดยการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะ

2. การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรวินิจัยคดีปกครอง คือ ศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งการที่จะนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองบังคับให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ 2 ลักษณะ คือ โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และโดยการฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครอง

การอุทธรณ์เป็นสิทธิอย่างหนึ่งของผู้รับคำสั่งทางปกครองในการโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์กลางในการอุทธรณ์ไว้ แต่ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไว้แล้วก็ให้เป็นไปตามนั้น ฝ่ายปกครองเองเมื่อได้รับคำอุทธรณ์โดยหลักทั่วไปก็มีอำนาจดุลพินิจในการ

พิจารณาอุทธรณ์ทั้งในแง่ข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้การพิจารณาอุทธรณ์อาจพิจารณาในแง่การเพิ่มหรือลดภาระก็ได้ แต่ในกรณีที่มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ได้ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาอุทธรณ์ได้เฉพาะแต่ระดับโทษตามฐานความผิดที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสามารถพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดก็ได้ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด และจะสามารถรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ 54/2545 สรุปได้ว่า มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติรองรับสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิได้จำกัดอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี

การตัดสินใจของผู้ถูกลงโทษมิให้อุทธรณ์การได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการตัดสินใจอุทธรณ์ของข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในการออกคำสั่งทางปกครองทุกประเภท บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสมควรมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายพิเศษก็ตาม แต่การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจทางปกครองประการหนึ่ง จึงสมควรอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน

องค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ทั้งนี้ ตามข้อ 17 ประกอบกับข้อ 12 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ฯ ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำชี้แจง ถ้อยคำ หรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา กำหนดให้เป็นกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายใน หรือโดยผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเสียก่อน หากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ สำหรับในประเทศที่ไม่มีศาลปกครองจะสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของรัฐบาลกลางได้ จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนในการอุทธรณ์มีกระบวนการ ขั้นตอน ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับเดียวกันทั้งกระบวนการ ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาชี้ขาดตัดสินความผิดทางวินัย

แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เรื่อง การใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเสียใหม่ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายเพื่อกำหนดหลักประกันในการตรวจสอบทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหารเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 96 ดังกล่าว จำกัดสิทธิของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เท่านั้น การตัดสิทธิผู้ถูกลงโทษมิให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในการออกคำสั่งทางปกครองทุกประเภท บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควรมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ต่ำกว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจทางปกครองประการหนึ่งไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องมีอำนาจพิเศษเกินไปกว่าปกติทั่วไปที่จะไม่ถูกตรวจสอบกระบวนการได้ส่วน และหากเปรียบเทียบการชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กลับบัญญัติให้ถือสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนทางวินัย และสามารถวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดได้ด้วยซึ่งมีความแตกต่างกับข้าราชการพลเรือนโดยสิ้นเชิง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินการทางวินัยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ฉะนั้น หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหาร รวมทั้งคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรวินัยชี้ขาดข้อพิพาทมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมแล้ว จะเป็นการคุ้มครองข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษว่ากระทำความผิดทางวินัยให้ได้รับความเป็นธรรมซึ่งจะส่งผลเป็นการเพิ่มพูนให้ข้าราชการพลเรือนมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ อันจะส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการทั้งหลายมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การใช้อำนาจดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนด การปรับบทกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางวินัย การกำหนดโทษทางวินัย และการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น แต่อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นบทบัญญัติในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามฐานความผิดดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติตามมาตรา 91 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมกับความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น ดำเนินการตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้ง



คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา จากบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดปัญหาว่าผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการสอบสวนทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้และไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางทบทวน ตรวจสอบ หรือโต้แย้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งไม่อาจใช้อำนาจดุลพินิจทางการบริหารพิจารณาความผิด และกำหนดโทษผู้ได้บังคับบัญชาของตนได้

อนึ่ง มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 158/2551 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “มูลความผิดทางวินัย” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 91 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น หมายถึง มูลความผิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ว่าได้กำหนดไว้เป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ หากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาได้กำหนดให้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหานั้นก็จะต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ด้วยเหตุนี้ มูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงมิได้มีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

## 5.1 บทสรุป

จากผลกระทบของปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากมีการแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดขึ้นแล้ว จะทำให้การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน ทำให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม โดย

ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน ตลอดจนนำสืบแก้ไขข้อกล่าวหาได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น อีกทั้งการสั่งลงโทษทางวินัย หากได้มีการทบทวนภายในฝ่ายปกครองอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ย่อมทำให้การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษที่อาจเกิดความผิดพลาดมีน้อยที่สุด ซึ่งข้าราชการจะเกิดความเชื่อถือ ศรัทธาในกระบวนการสั่งลงโทษทางวินัยที่มีความเป็นธรรมถูกต้อง และเหมาะสม

#### 5.1.1 ปัญหาการไม่มีดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาความผิด

บทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่มีผลกระทบกับการดำเนินการทางวินัย

“มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือ ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี”

จากบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดทางวินัย โดยมีอำนาจสอบสวนความผิดทางวินัยและชี้มูลความผิด โดยบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดการตีความว่า การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สุด จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันต่อมูลความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ซึ่งส่งผลผูกพันผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลด้วย กล่าวคือ หากชี้มูลว่าเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็ต้องผูกพันที่จะลงโทษเพียง ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน เท่านั้น แต่ถ้าหากชี้มูลความผิดว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก เท่านั้น ซึ่งเป็นการจำกัดกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาตามที่มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 57 เท่านั้น ซึ่งตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต่างๆ นั้น การดำเนินการทางวินัยย่อมเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ขั้นสอบสวน สั่งลงโทษ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยนั้น มีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นผู้แทนซึ่งแสดงออกซึ่งเจตจำนงของหน่วยงานอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงมีความรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคล และเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชา ปกครอง ดูแล

ผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งกรณีการดำเนินการทางวินัยนั้นแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา ในคดีอาญานั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดข้อห้ามที่มีผลร้ายต่อสังคม โดยต้องบัญญัติหลักกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามหลักเรื่องไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ แต่ในการดำเนินการทางวินัยนั้น วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยเป็นการกำหนดมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ในองค์กร ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบสูงสุดขององค์กร คือ ผู้บังคับบัญชา การกำหนดฐานความผิดทางวินัยจึงกำหนดไว้ อย่างกว้างๆ ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็น ความผิดทางวินัยหรือไม่ ดังนั้น เมื่อมีการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรภายนอก ในการสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัย จึงเป็นการลดทอนอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ในการบริหารงานบุคคลในองค์กรของตนเอง

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีผลทำให้การพิจารณากำหนด โทษตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้อำนาจผู้บังคับบัญชาไว้ไม่สามารถใช้ ดุลพินิจตัดสินใจเลือกกระดัดโทษ หรือใช้ดุลพินิจโดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการ ใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกกระดัดโทษได้ ตามความร้ายแรงในแต่ละกรณี ควรที่จะให้ผู้บังคับบัญชา พิจารณาลงโทษให้เหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งกรณี และให้นำเหตุลดหย่อนโทษมาประกอบการ พิจารณาลดโทษได้ด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมเฉพาะกรณี

การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 มาตรา 92 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 250 (3) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและ วินิจฉัยในความผิดฐานร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการ ไต่สวนและวินิจฉัยในความผิดทางวินัย และการยอมรับให้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผูกพันดุลพินิจผู้บังคับบัญชาเป็นการขัดแย้งต่อระบบอำนาจบังคับบัญชาซึ่งผู้บังคับบัญชา ของข้าราชการ คือ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยทั้งในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริง และการใช้ ดุลพินิจในการสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น การตีความว่าการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผูกพันผู้บังคับบัญชาของข้าราชการนั้น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวน วิเคราะห์ การใช้การตีความ เสียใหม่ ที่ถูกต้อง ควรจะเป็น หากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่ามีมูลความผิดวินัย ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการต่อไป

#### 5.1.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษผู้ได้บังคับบัญชา

มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ

บริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาอื่นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว”

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดทางวินัย โดยมีอำนาจสอบสวนความผิดทางวินัย และชี้มูลความผิด โดยกฎหมายกำหนดให้การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่สุด จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันต่อมูลความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้ ซึ่งส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลด้วย กล่าวคือ หากชี้มูลว่าเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาที่ต้องผูกพันที่จะลงโทษเพียง ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน เท่านั้น แต่ถ้าหากชี้มูลความผิดว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก เท่านั้น ซึ่งเป็นการจำกัดกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาอย่างหนึ่ง ซึ่งตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต่างๆ นั้น การดำเนินการทางวินัยย่อมเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง ตั้งแต่ขั้นสอบสวน สั่งลงโทษ โดยในกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการพลเรือนก็ยอมรับในอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาการดำเนินการทางวินัย ดังจะเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงจะมีมติว่าข้าราชการผู้นั้นมีความผิดทางวินัย แต่ถ้าหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ผิดก็สามารถสั่งยุติการดำเนินการทางวินัยได้ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยนั้น โดยหลักแล้วก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นผู้แทนซึ่งแสดงออกซึ่งเจตจำนงของหน่วยงานอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงมีความรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลและเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชา ปกครอง ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งกรณีการดำเนินการทางวินัยนั้นแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา ดังจะเห็นได้จากในคดีอาญานั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดข้อห้ามที่สังคมเห็นว่า มีผลร้ายต่อสังคม โดยต้องบัญญัติให้ชัดเจนตามหลักเรื่อง ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ แต่ในการดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นการกำหนดมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ในองค์กร ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบสูงสุดขององค์กร คือ ผู้บังคับบัญชา การกำหนดฐานความผิดทางวินัยจึงกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ ดังนั้น เมื่อมีการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกในการสอบสวนและชี้มูลความผิดทางวินัย จึงเป็นการลดทอนอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลในองค์กรของตนเอง

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำให้การพิจารณากำหนดโทษตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้อำนาจผู้บังคับบัญชาไว้ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกกระดัดโทษ หรือใช้ดุลพินิจโดยนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการใช้

ดุลพินิจตัดสินใจเลือกระดับโทษได้ ตามความร้ายแรงในแต่ละกรณี ควรที่จะให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษให้เหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งกรณีและให้นำเหตุผลหย่อนโทษมาประกอบการพิจารณาลดโทษด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมเฉพาะกรณี

### 5.1.3 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอุทธรณ์

มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ได้วินิจฉัยว่า การอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ถูกกล่าวหาถูกลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กากลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

จากบทบัญญัติประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สิทธิข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย สามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษ คือ เฉพาะระดับโทษ ที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกและมีคำสั่งลงโทษเท่านั้น จะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง หรือปัญหาข้อกฎหมายไม่ได้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. แนวทางการแก้ไขปัญหากการไม่มีดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาความผิด ผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดฐานใด ย่อมเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาปรับบทความผิดในการสั่งลงโทษทางวินัย สำหรับผลกระทบที่เกิดจาก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถแก้ไขปัญหากการตีความบทบัญญัติ มาตรา 92 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขคำว่า “ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ แล้วแต่กรณี” เป็น “หากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ส่ง เรื่องให้ผู้บังคับบัญชาคำเนินการต่อไป” เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจ ในการพิจารณากำหนดฐานความผิดทางวินัย

2. แนวทางการแก้ไขปัญหากการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษ ผู้ได้บังคับบัญชา ผู้เขียนเห็นว่า การเลือกระดับโทษเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดุลพินิจในการปรับ ข้อเท็จจริงเข้ากับองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับโทษของการกระทำผิด วินัย เลือกระดับโทษ และสั่งลงโทษพร้อมทั้งถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนสามารถนำมาประกอบการ พิจารณาลดโทษได้ ตามความร้ายแรงแห่งกรณี เนื่องจากการพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความ ผิดวินัยฐานใด ย่อมต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน ซึ่งฟังเป็นที่ยุติแล้ว ว่าข้าราชการผู้นั้นได้กระทำการอย่างใดบ้าง และการกระทำที่สรุปได้นั้นเป็นความผิด

3. แนวทางการแก้ไขปัญหากการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เรื่อง การใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการ

สั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับผู้ถูกกล่าวหาเสียใหม่ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการสั่งลงโทษทางวินัย ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อกำหนดหลักประกันในการตรวจสอบทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหาร เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 96 ดังกล่าวจำกัดสิทธิของข้าราชการผู้ถูกลงโทษตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เพียงการอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น การตัดสิทธิผู้ถูกลงโทษมิให้อุทธรณ์การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการตัดสิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในการออกคำสั่งทางปกครองทุกประเภท บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควรมีมาตรฐานให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจทางปกครองประการหนึ่ง สมควรอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน และไม่มีควมจำเป็นใดๆ ที่จะต้องมีอำนาจพิเศษเกินไปกว่าปกติทั่วไปที่จะไม่ถูกตรวจสอบกระบวนการไต่สวน และหากเปรียบเทียบการชี้มูลความผิดของข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ กฎหมายกลับบัญญัติให้ถือสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนทางวินัยและสามารถวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดได้ด้วย ซึ่งแตกต่างกับข้าราชการพลเรือน

การแสดงบทบาทของผู้ดำเนินการทางวินัยนั้นมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากระบวนการหรือการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัย สำหรับบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นในฐานะของผู้ปราบปรามมีลักษณะดังนี้

- มีทัศนคติที่จะเอาเรื่อง
  - มุ่งแต่จะหาความผิดและหาทางลงโทษ โดยไม่คำนึงถึงผลที่จะได้
  - มุ่งแต่จะปราบปราม โดยไม่สนใจที่จะหาทางส่งเสริมวินัย
- ผู้ที่รักษากฎหมาย มีลักษณะดังนี้
- มีทัศนคติที่จะทำตามกฎหมาย โดยไม่สนใจต่อหลักการอื่นใด
  - มุ่งแต่จะทำให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงผลที่จะตามมา
  - มุ่งแต่จะพิจารณาความผิด โดยไม่สนใจที่จะหาความจริงและความยุติธรรม
- ผู้ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม มีลักษณะดังนี้
- มีทัศนคติที่จะทำให้ถูกต้องเป็นธรรม มีมโนธรรม คือ มีสติรู้สำนึก ไม่มีอคติ ไม่มี

อุปทาน

- มุ่งที่จะแสวงหาความจริงและความยุติธรรม
  - มุ่งพิจารณาทั้งในทางที่จะฟังว่าทำผิด และในทางที่จะฟังว่าไม่ได้ทำผิด
- ผู้เขียนเห็นว่า บทบาทของผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยควรมีทัศนคติต่อการดำเนินการทางวินัยในการเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม

D  
P  
U



DRU

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม \_\_\_\_\_ . (2551). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2539). *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). *100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ ; วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2548). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2554). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ* (เอกสารความรู้ สดร.). กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2551). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

- สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. (ม.ป.ป.). การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อ  
การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ (รายงานการศึกษา). กรุงเทพฯ :  
สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- สำนักงาน ก.พ. (2550). *สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับ  
ใหม่*. กรุงเทพฯ : โกลบอลอินเตอร์คอมมิวนิเคชั่น.
- \_\_\_\_\_. (2551). *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*.  
กรุงเทพฯ : โกลบอลอินเตอร์คอมมิวนิเคชั่น.
- \_\_\_\_\_. (2551). *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 : สรุปสาระสำคัญ และ  
คำอธิบายรายมาตรา*. กรุงเทพฯ : ธนาพรเส.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *คำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*.  
กรุงเทพฯ : ดอกเบี๋ย.
- สุชาติ นพวรรณ. (2553). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ศึกษากรณีคณะกรรมการ  
ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม.

### บทความ

- วรพจน์ วิสฤตพิชญ์. (2531). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”.  
รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์. หน้า 195.
- บวรศักดิ์ วานิช. (2552). “ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย”. *วารสารกฎหมายปกครอง  
(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)*, เล่ม 26, ตอน 3. หน้า 96-114.

### วิทยานิพนธ์

- กัณฑ์พิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. (2553). *ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จางค์ ไกลพาล. (2540). *ดุลพินิจการตีความ การปรับบทกฎหมายและการกำหนดโทษทางวินัย :  
ศึกษากรณีการกระทำผิดวินัยอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- ประนุญ สุวรรณภักดี. (2529). *การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรากร หวานแก้ว. (2545). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คุณพิณิจคำสั่งทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2534). *การควบคุมอำนาจคุณพิณิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### เอกสารอื่นๆ

- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ. (เรื่องเสร็จที่ 54/2545).
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. (เรื่องเสร็จที่ 158/2551).
- บันทึก เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาวันสั่งให้พนักงานเทศบาลผู้ถูกพักงานออกจากงานฐานมีมลทินมัวหมองตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช 2486 (กรณีนายตระหนัก ภมรพล). (เรื่องเสร็จที่ 220/2510).
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการบริหารกิจการขององค์การสวนยาง. (เรื่องเสร็จที่ 596/2545).
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การลงโทษไล่ออกอดีตพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย. (เรื่องเสร็จที่ 133/2545).
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สำนักงาน ป.ป.ช. ขอให้การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานการไฟฟ้านครหลวงผู้ที่เกี่ยวข้องอายุ. (เรื่องเสร็จที่ 547/2546).
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องอายุราชการแล้ว. (เรื่องเสร็จที่ 782/2546).

### กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. สืบค้น 17 มกราคม 2556,

จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=241>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. *ประวัติและความเป็นมา*.

สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2555, จาก <http://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc4>

DPUC

ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ร้อง โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอคำร้องลงวันที่ 4 ตุลาคม 2545 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

#### 1. ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

1.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) ว่า นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ กรณีได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบ และนายวิรพล ดวงสูงเนิน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในส่วนของศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตามบันทึกศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ ค่วนที่สุดที่ นร 1906/ศสข. 388 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2542 ซึ่งผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้วโดยเปลี่ยนแปลงข้อความในหน้า 2 และ 3 จากเดิมที่เสนอให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ยกเลิกการประกวดราคาเป็นขออนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ. เอ. คอมส์ จำกัด และใช้ลายมือชื่อของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาในหน้า 4 มาประกอบในบันทึกที่แก้ไขดังกล่าว โดยกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาบางรายซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายพัสดุไม่ยินยอมอันเป็นการช่วยเหลือบริษัทกรุงเทพ โอ. เอ. คอมส์ จำกัด ที่เสนอราคาผิดเงื่อนไขการประกวดราคาตามข้อกำหนดของกรมประชาสัมพันธ์โดยมิได้ส่งเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายพัสดุดูแลพิจารณาอีกเป็นเหตุให้นายวิจิตร วุฒิอำพล อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในขณะนั้น หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและผ่านการตรวจรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการกองคลังแล้วจึงได้อนุมัติให้เช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท กรุงเทพ โอ. เอ. คอมส์ จำกัด นายชูศักดิ์ รongสวัสดิ์ และนายวิรพล ดวงสูงเนิน จึงผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง และมีความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการ



เสียดายแก่รัฐ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียดายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กระทำการปลอมเอกสาร โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติและส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยังอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และ มาตรา 97

1.2 ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยมีคำสั่งลงโทษได้ นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการอันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 93 ต่อมาผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 93 ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คุณพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทั้งนี้ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 และในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ ก.พ. ได้แก้ฐานความผิดจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) ว่า นายวีรพล ดวงสูงเนิน มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง เป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 84 วรรคหนึ่ง และมาตรา 85 วรรคหนึ่ง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการตามมติ ก.พ.

1.3 ในการพิจารณาอุทธรณ์แทนที่ ก.พ. จะพิจารณาเพียงคุณพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา คือ แทนที่จะพิจารณาว่าสมควรจะยกอุทธรณ์โดยยื่นคำสั่งลงโทษไว้ก่อนหรือเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นในระดับโทษให้เปลี่ยนโทษจากไล่ออกเป็นปลดออก เพราะ ก.พ. จะต้องคงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไว้ตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 แต่ ก.พ. กลับไปพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงมิได้พิจารณาในเรื่องการใช้คุณพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ซึ่งเป็นการพิจารณาที่ขัดแย้งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ซึ่งให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้เฉพาะคุณพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น มิใช่ ก.พ. จะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้คุณพินิจได้อย่างกว้างขวางทุกกรณีตามที่ ก.พ. อ้าง เพราะอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้คุณพินิจได้อย่างกว้างขวาง ต้องเป็นการอุทธรณ์คำสั่ง

ลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามปกติที่อาศัยอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มิใช่การสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การใช้อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์กรณีนี้เป็นอำนาจที่มาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 จึงจะต้องพิจารณาอยู่ในกรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 เท่านั้น การพิจารณานอกกรอบ มาตรา 96 จึงเป็นการกระทำที่ขัดแย้งหรือโต้แย้งอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะไม่ถือปฏิบัติตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว

1.4 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) ใช้คำว่า ใต้สวนและวินิจฉัย คำว่า “วินิจฉัย” หมายถึง ตัดสิน ซึ่งขาด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ แสดงว่ารัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใต้สวนและตัดสินชี้ขาดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 92 ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปนั้น ย่อมหมายความว่า ถ้าฐานความผิดเป็นเรื่องวินัยอย่างร้ายแรงก็จะพิจารณาลงโทษขั้นร้ายแรง คือ ไล่ออกหรือปลดออก ถ้าเป็นเรื่องไม่ร้ายแรงก็พิจารณาลงโทษไม่ร้ายแรง คือ ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ ถ้าผู้ถูกลงโทษเห็นว่าระดับโทษไม่เหมาะสม กฎหมายได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 96 ให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เช่น โทษวินัยร้ายแรงจากไล่ออกเป็นปลดออก หรือ โทษวินัยไม่ร้ายแรงจากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งผิดกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้คำว่า อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมด แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ใช้คำว่า อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ ก็คืออุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละชั้นของวินัยว่า ร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการใต้สวนและวินิจฉัยดังปรากฏเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ตามสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2542 หน้า 0445 ถึงหน้า 0448

1.5 บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 เป็นเพียงให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของ

ผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ ใช้สิทธิอุทธรณ์ในระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษภายในกรอบของฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น นอกจากนั้น การใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องใช้สิทธิภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ เจตนารมณ์จึงต่างกับการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 ที่มีได้รวมถึงผู้ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ด้วย ดังนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 93 ใช้สิทธิอุทธรณ์มาตรา 96 เช่น ไม่ได้อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา หรือใช้สิทธิอุทธรณ์เกินกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษผู้รับอุทธรณ์ คือ ก.พ. จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาไม่ได้ ถือว่าเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ

1.6 การที่ ก.พ. รับพิจารณาอุทธรณ์ตัวคำสั่งลงโทษทั้งหมด โดยไม่พิจารณาเฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และการที่คณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญได้มีมติอนุมัติให้นายวิมล ดวงสูงเนิน ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการโดยถือตามความเห็นในเรื่องนี้ของ ก.พ. ย่อมเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรควบคุมตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอุปสรรคขัดข้องเนื่องจากมติของ ก.พ. และความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์ในเรื่องพฤติกรรมที่กระทำความผิดและฐานความผิดตามข้อกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของตนเองได้ ทั้งที่องค์กรผู้บังคับบัญชาและองค์กรวินิจฉัยนั้นไม่มีอำนาจและไม่ใช่วินิจฉัยพฤติกรรมกระทำความผิดและฐานความผิดดังกล่าวมาตั้งแต่การอุทธรณ์ในเรื่องที่ผู้รับอุทธรณ์มิได้เป็นผู้กระทำ และให้ผู้รับอุทธรณ์ทบทวนการกระทำนั้นได้ ซึ่งคือการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยการกระทำและกำหนดฐานความผิดจึงมีผลเท่ากับให้ผู้รับอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทสามารถมีอำนาจเหนือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีผลเป็นการลบล้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างองค์กรควบคุมตรวจสอบในด้านต่างๆ นั้นตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

1.7 คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิใช่การบังคับใช้กฎหมายสองฉบับที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตน ตามที่มีผู้หยิบยกขึ้นอ้างเพราะระบบกฎหมายในรัฐหนึ่งๆ ย่อมมีเพียงระบบเดียวและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่นๆ ทั้งหมดจะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตาม หากมีกฎหมายที่ทางกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญบทบัญญัติของกฎหมายนั้นก็ย่อมใช้บังคับมิได้ตามหลักว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาโทษทางวินัยตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ การวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติการกลับเข้ารับราชการของผู้อุทธรณ์ส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่เป็นผลหรือไม่สามารถใช้บังคับ สำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการในเรื่องนี้ขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งสองเป็นกรณีที่ขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องเช่นนี้ จึงยอมเป็นเรื่องไม่สามารถกระทำได้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) การที่ ก.พ. มากลับฐานความผิดเป็น วินัยไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติให้นายวิรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการนั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ก.พ. ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา แก่ฐานความผิดจากที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเป็นฐานความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติ อนุมัติให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการตามมติของ ก.พ. ส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถบังคับได้ การดำเนินการของ ก.พ. และคณะรัฐมนตรีจึงขัดแย้ง ต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอันยุติหรือไม่นั้น เป็นการขอให้ วินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจกระทำการในเรื่องใด เรื่อง หนึ่งหรือไม่เพียงใด ถือได้ว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อติเรก นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ขงสุนทร นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 5 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิชัย นายพันธ์ จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ เห็นว่า กรณีตามคำ ร้อง ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณี ที่เกิดจากความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติมาตรา 96 ซึ่งขาดความชัดเจน ในขอบเขตของสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัย และขอบเขตอำนาจขององค์กร ที่รับอุทธรณ์ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐสภาและรัฐบาลจะต้องแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ให้มีความชัดเจน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสผู้เกี่ยวข้อง คือ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน ก.พ. และ คณะรัฐมนตรี มีความเห็นหรือชี้แจงเป็นหนังสือได้

2. ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบจากผู้เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะรัฐมนตรี สรุปได้ว่า

2.1 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยสำนักงาน ก.พ. มีหนังสือ ที่ นร 1009.1/ล 1123 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 ความว่า กรณีนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นกรณีที่ถูก ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมติ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 93 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 104 และนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ อุทธรณ์คำสั่งไปยัง ก.พ. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 จึงมีปัญหาคำสั่ง กฎหมายที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ก.พ. จะพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดๆ ได้ตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ สำนักงาน ก.พ. จึงได้หารือไปยัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ก.พ. ย่อมมี อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ก.พ. จึงได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ต่อไป และ มีความเห็นว่า พฤติการณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ เนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อนจึงเห็นควรงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ และมี มติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งไล่นายวีรพล ดวงสูงเนิน ออกจากราชการ แล้วสั่งให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการ และให้ทำทัณฑ์ บนนายวีรพล ดวงสูงเนิน เป็นหนังสือ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) สั่งและ ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ.

2.2 คณะรัฐมนตรี โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ที่ นร 0502/15088 ลง วันที่ 12 พฤศจิกายน 2545 ซึ่งแจ้งกรณีตามคำร้อง ความว่าคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีความเห็นใน ประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและวินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ว่า นาย วีรพลฯ มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นถือได้ว่าเป็นอันยุติตามที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) แล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า

(1) มาตรา 301 (3) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ หน้าที่ ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อ ดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ใต้สวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเหตุที่กำหนดไว้ แต่

สำหรับการดำเนินการต่อไปอันเกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยนั้นว่าจะมีขั้นตอนและมีผลเป็นอย่างไร รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะมีขอบเขตหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงต้องพิจารณาไปตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามเหตุที่กำหนดในมาตรา 301 (3) ของรัฐธรรมนูญนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว บัญญัติให้ประธานกรรมการส่งรายงานและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และมาตรา 93 บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง และตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุด โดยให้ผูกพันทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง หากแต่ได้บัญญัติในมาตรา 92 และมาตรา 93 ดังกล่าวไว้ ให้รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแทนการสอบสวนของหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นั้น รายงานการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อยุติในข้อกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาจะนำมาพิจารณาลงโทษต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษตามรายงาน และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นรายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว กรณีย่อมเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ที่ได้บัญญัติขอบเขตการดำเนินการในเรื่องนี้ครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากการพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติถึงผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เพียงการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวเท่านั้น

ประเด็นที่สอง การที่ ก.พ. พิจารณากลับฐานความผิดทางวินัยที่จะลงแก่ นายวีรพลฯ จากความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ นายวีรพลฯ กลับเข้ารับราชการเป็นการถูกต้องหรือไม่ นั้น เห็นว่า

(1) การอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกระบวนการต่อจากการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษได้มีโอกาสพิสูจน์การกระทำของตนที่ถูก

ลงโทษต่อองค์กรอื่นที่มีใช้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั่นก็ได้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้เพียงเท่านั้น จึงย่อมหมายความว่า กระบวนการอุทธรณ์ให้เป็นที่ไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นั้น กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์มิใช่จะพิจารณาเฉพาะรายงานการสอบสวนทางวินัยเท่านั้นแต่ยังให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลหรือ ก.พ. จึงอาจพิจารณาแตกต่างจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใดองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วย ตามข้อ 17 ประกอบกับข้อ 12 วรรคหนึ่งของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งคำชี้แจงถ้อยคำหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ดังนั้น การที่ ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของนายวีรพลฯ ต่อไป และมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของนายวีรพลฯ เป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรได้รับโทษภาคทัณฑ์แต่โดยที่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน จึงเห็นควรงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือและมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งไล่นายวีรพลฯ ออกจากราชการแล้วสั่งให้นายวีรพลฯ กลับเข้ารับราชการและให้ทำทัณฑ์บนนายวีรพลฯ เป็นหนังสือซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. การดำเนินการของสำนักนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว

(2) โดยเหตุที่การพิจารณาของ ก.พ. เป็นการดำเนินการในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงมิได้เป็นการดำเนินการที่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว



ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้... (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (3) ไต่สวนและวินิจฉัย ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม”

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ หน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่ อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (3) เป็นบทบัญญัติที่มีความเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและ วิจัยนั้ ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ โดยการ วิจัยนั้ ว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและประพฤติชั่ว อย่างร้ายแรงซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดอาญาจึงส่งรายงานการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ กับส่งเอกสารและความเห็นในส่วนคดีอาญาไปยัง อัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 และมาตรา 97

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว เป็นการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีมี มูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้ว มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อ พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี” เมื่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้รับรายงานตามที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 บัญญัติแล้ว มาตรา 93 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับ รายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง” ซึ่งปรากฏว่า ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูก กล่าวหาออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษในกรณีเช่นนี้มีสิทธิอย่างไรนั้น พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิ อุทธรณ์อุทธรณ์พิทักษ์ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ” ผู้ถูกกล่าวหาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์ การ ลงโทษไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ของ ผู้ถูกกล่าวหา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ตามที่พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 บัญญัติ

โดยเหตุที่การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าผู้ถูกกล่าวหา มี ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นการไต่สวนและวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติรับรองไว้ เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติกรณีดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้แล้ว โดยพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (3) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกับ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีตามคำรื้อนั้น มีการกำหนดขั้นตอนและรายละเอียดของการไต่สวนและผลของการไต่สวนที่เทียบได้กับการสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้วเช่นกัน แต่กรณีเช่นนี้เป็นคนละกรณีกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยมาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น จึงถือได้ว่าการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องนี้เสร็จสิ้นแล้ว

เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว เห็นได้ว่า มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมืองด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็น กฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีลักษณะพิเศษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลักและดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงจึงต้องพึงเป็นที่ยุติ

ส่วนผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษไล่ออกนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มิได้ตัดสิทธิผู้นั้นในการอุทธรณ์ โดยมาตรา 96 บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” และมาตรา 126 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเองและมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้วจึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะโดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน 8 คน คือ นายจิระบุญพจนสุนทร พลโท จุล อดิเรก นายมงคล สระภูมัย นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3)

เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วไม่ได้

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 5 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิชัย นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ วินิจฉัยให้ยกคำร้องเนื่องจาก กรณีตามคำร้องไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติ ประกอบกับประเด็นตามคำร้องที่ขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วยังไม่เป็นอันยุติเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ “วินิจฉัยชี้ขาด” กรณีตามคำร้องจึงทำให้อำนาจดังกล่าวไม่เด็ดขาด ดังนั้น ผู้ถูกลงโทษจึงมีสิทธิอุทธรณ์และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยได้ตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก

พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ
นายกระมล ทองธรรมชาติ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวิชัย	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอมร รักษาสัตย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

D  
P  
U



ภาคผนวก ข

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

### 1. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 106/2549

ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องทุกข์กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นปลัดเทศบาลตำบลได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ถูกกล่าวหาว่าได้ทำคำวินิจฉัยปกป้องที่ใช้ในการจับสลากหมายเลขประจำตัวผู้สมัครเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งเรื่องให้นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีที่ 3 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยและเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) พิจารณาลงโทษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้พิจารณาแล้วมีมติลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่จำเป็นต้องผูกพันตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถอดถอนได้พิจารณากลับกรองอีกชั้นหนึ่ง จึงบัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องเพื่อให้พิจารณาลงโทษทางวินัย การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่พิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนและเอกสารไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นการดำเนินการตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ส่วนการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยแล้ว จึงต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้



ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่จำเป็นต้องผูกพันตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจรับฟังได้ คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง

2. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 752/2551 (คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2)

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัตินิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และบัญญัตินิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 43/2550 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2550 ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีและส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการกระทำในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนด ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ 1 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคำฟ้องคดีนี้ในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวได้มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ว่าต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากกฎ คำสั่ง การกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นต้องมีคำบังคับของศาล โดยสั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือห้ามกระทำการนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 43/2550 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2550 ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีและส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดี อันทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวหรือไม่ พิเคราะห์มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

เห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 43/2550 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2550 ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น หากจะมีผลทางกฎหมายก็จะมีผลแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และมีอำนาจหน้าที่พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หากมีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ คงมีแต่เฉพาะคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่ส่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติชี้มูลแก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่มีผลทางกฎหมายกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการประชุมครั้งที่ 43/2550 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2550 ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มิได้มีผลทางกฎหมายไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้องขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น



ภาคผนวก ค

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. เรื่องเสร็จที่ 54/2545 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ลับ ค่วนมาก ที่ นร 0709.1/ล 656 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2544 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ส่วนราชการได้พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัดตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามนัยมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่ง ที่ สป 7/2544 และที่ สป 8/2544 ลงวันที่ 5 มกราคม 2544 ลงโทษไล่นายโกวิท ประวาลพุกษ์ เลขานุการสภาสถาบันราชภัฏ และนางสาวลำพู ประยูร หงษ์ อติตรองเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ออกจากราชการ ตามลำดับ เนื่องจากมีส่วนร่วมดำเนินการในการสั่งซื้อสื่อการเรียนการสอนระดับอนุบาลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนในปีงบประมาณ 2540 โดยมีขอบ

2. สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 173/2544 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2544 ลงโทษไล่นายวิรพล ดวงสูงเนิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ออกจากราชการ และกรมประชาสัมพันธ์ได้มีคำสั่ง ที่ 427/2544 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2544 ลงโทษไล่นายชูศักดิ์ รองสวัสดิ์ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ ออกจากราชการ เนื่องจากร่วมกันดำเนินการเช่าคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบไว้ใช้ในราชการโดยมิชอบ

ต่อมา ผู้ถูกลงโทษดังกล่าวได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยัง ก.พ. สำนักงาน ก.พ. พิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์และให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นว่ามีปัญหาข้อกฎหมายว่า ก.พ. มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวเพียงใด กล่าวคือ หาก ก.พ. เห็นว่า ก.พ. สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. แต่องค์กร หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลอื่นๆ มีความเห็นที่แตกต่างออกไป อาจก่อให้เกิดความสับสนขึ้นในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้ ประกอบกับเรื่องนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสองฉบับ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ควร

ได้รับการวินิจฉัยโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป สำนักงาน ก.พ. จึงหารือว่า ในกรณีเช่นนี้ ก.พ. จะพิจารณาอุทธรณ์ได้เฉพาะแต่ในระดับโทษตามฐานความผิดที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสามารถพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วย หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. และผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ประกอบกับได้พิจารณามาตรา 92 มาตรา 93 มาตรา 95 และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณามีมติแล้วนั้น ประกอบไปด้วยกระบวนการสองส่วน คือ การพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ และการดำเนินการลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

การพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามมาตรา 93 ทั้งนี้ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาผู้นั้น ส่วนในการดำเนินการลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไรนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจึงต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง ด้วยผลดังกล่าว ถ้าฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติมิใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมมีอำนาจสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ตามนัยมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แต่ในกรณีที่ฐานความผิดเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่มีอำนาจลงโทษได้โดยตรง แต่ต้องนำเสนอ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาและมีมติต่อไปตามมาตรา 104 เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใดแล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมต้องดำเนินการไปตามมติ

นั้นและเมื่อได้ดำเนินการลงโทษไปประการใดแล้ว ให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทราบตามมาตรา 93

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจที่จะเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้สั่งการตามที่เห็นสมควร หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้องค์การบริหารงานบุคคลดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนให้ถูกต้องเหมาะสม

2. เรื่องเสร็จที่ 158/2551 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร 0106/165 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2550 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณากรณีกล่าวหา นายจรูญ กุลทนต์ เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดเชียงราย กับพวก รวม 16 ราย ว่าร่วมกันทุจริตออกโฉนดที่ดินบริเวณหนองน้ำสาธารณะ (เวียงหนอง) บ้านแม่ลา หมู่ 6 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งนายสันติ สันทัด เป็นผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องดังกล่าวด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าการกระทำของนายสันติ สันทัด เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย มีความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้มีหนังสือแจ้งอธิบดีกรมการปกครอง ให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่นายสันติ สันทัด ตามนัยมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต่อมากรมการปกครองได้มีคำสั่งที่ 308/2547 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2547 ปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการตามกรณีและฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

ต่อมานายสันติ สันทัด ได้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว เนื่องจากมิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ก.พ. จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาอุทธรณ์ของนายสันติ สันทัด ได้โดยไม่ต้องถือข้อเท็จจริงและฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และได้แจ้งความเห็นดังกล่าวมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แจ้งไปยัง ก.พ. ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปทั้งหมด จึงไม่

สามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แล้ว จะนำเสนอเรื่องนี้ให้พิจารณาต่อไป หลังจากนั้น สำนักงาน ก.พ. แจ้งมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ว่า ก.พ. ได้พิจารณาและมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้กรมการปกครองยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการและสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการ และพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กรมการปกครองดำเนินการตามมติ ก.พ.และต่อมากรมการปกครองมีคำสั่งที่ 214/2549 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2549 ยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการ และสั่งให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 7)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91 และมาตรา 92 ได้กำหนดไว้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ซึ่งในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นนี้ จะอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้เท่านั้น องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อจากกระบวนการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้น การที่ ก.พ. มีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้กรมการปกครองยกเลิกคำสั่งลงโทษและสั่งให้นายสันติ สันทัด กลับเข้ารับราชการ จึงเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัยหรือการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอความเห็นในเรื่องนี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อไป

สำนักงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “ข้อกล่าวหาใดมีมูลหรือไม่มีมูล” นั้น จะต้องเป็นข้อกล่าวหาที่อยู่ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามนัยมาตรา 19 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในขณะเดียวกันมาตรา 43 (5) ประกอบมาตรา 84 และมาตรา 88 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางยุติธรรม โดยมาตรา 88 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา 56 จะพบว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้ง



ความเห็นไปยังองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ซึ่งน่าจะหมายถึง มีมูลว่ากระทำผิดวินัยอันเนื่องมาจากการทุจริตต่อหน้าที่หรือมีมูลความผิดอาญาอันเนื่องมาจากผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากกรณีข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาเหล่านั้นย่อมเป็นอันตกไป และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับกรณีของการดำเนินคดีของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 66 มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 19 (3) เพราะหากเป็นกรณีประเภทเดินเลื้อในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมไม่สามารถที่จะพิจารณาได้เพราะไม่มีกรณีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่โดยประเภท ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขึ้นก็เพื่อแก้ไขปัญหากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผู้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตแต่เมื่อส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดพิจารณา หน่วยงานต้นสังกัดจะช่วยเหลือทำให้โทษทางวินัยที่จะลงตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. คุ้มครองความผิดเบาลง ซึ่งหากพิจารณาในทางกลับกัน โทษทางวินัยมีหลายระดับ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คุ้มครองวินัยว่าไม่ร้ายแรงโดยไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานสอบสวนใหม่ต่างๆ ที่หน่วยงานเห็นว่าเป็นวินัยร้ายแรง มาตรการการลงโทษก็ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงได้ ดังนั้น คำว่า มีมูลความผิดทางวินัย ตามนัยของมาตรา 91 ดังกล่าวก็ย่อมจะต้องพิจารณาไปในแนวทางเดียวกับมาตรา 56 ข้างต้น อย่างไรก็ดี เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่ตรงกัน จึงสมควรหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป และได้นำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว สำนักงานนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์ และมีความเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ไม่มีมูล และในส่วนที่เป็นความผิดวินัยฐานประเภทเดินเลื้อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่อันเป็นมูลความผิดทางวินัยตามมาตรา 91 (1) หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมอันเป็นมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา 91 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา 92 และมาตรา 93 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว และจะถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ การที่รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการ

ปกครองโดยมติ อ.ก.พ. กรม ได้มีคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการ ฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงโดยที่ยังไม่ได้สอบสวนนาย สันติ สันทัด ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คำสั่ง ลงโทษดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อพิจณาดังกล่าวถูกต้องหรือไม่อย่างไร

ประเด็นที่สอง คำว่ามีมูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความหมายว่าอย่างไร และมีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนัก นายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าคำสั่งหาเจ้าหน้าที่ของ รัฐมีมูลความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ นั้น จะต้องปรากฏว่ามูล ความผิดตามคำสั่งหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและมูลความผิดที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นเป็น มูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย

กรณีตามข้อหาข้อนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายสันติ สันทัด ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ปลัดอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่โดยร่วมกัน ทุจริตออกโฉนดที่ดินบริเวณหนองน้ำสาธารณะ (เวียงหนอง) บ้านแม่ลาก หมู่ 6 ตำบลท่า ข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งในกรณีนี้แม้ว่านายสันติ สันทัด จะถูกกล่าวหาเฉพาะ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้นก็ตาม แต่เมื่อตำแหน่งปลัดอำเภอที่นายสันติ สันทัด ได้ดำรง ตำแหน่งอยู่นั้นเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ การที่นายสันติ สันทัด ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงรวมถึงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการอีกฐานหนึ่งด้วย และการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นกรณีที่อยู่ในขอบ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อมีมติตามมาตรา 91 ต่อไปได้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเกี่ยวกับข้อกล่าวหานายสันติ สันทัดว่า พยานหลักฐานไม่พอพียงว่ามีเจตนาทุจริต แต่มีมูลความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง นั้น เมื่อปรากฏว่ามูลความผิดทางวินัยดังกล่าวเป็นผลจากการ ที่นายสันติ สันทัด ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นมูลความผิดทางวินัยที่อยู่ใน

ขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดตามมาตรา 91 (1) ได้ และบทบัญญัติมาตรา 92 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ด้วยเหตุนี้ การที่รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการปกครองโดยมติ อ.ก.พ. กรม ได้มีคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัต ออกจากราชการฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงโดยที่ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนนายสันติ สันทัต ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า คำว่า “มูลความผิดทางวินัย” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 91 (1) นั้น หมายถึง มูลความผิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่นั้นย่อมจะต้องพิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กำหนดไว้เป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ หากกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาได้กำหนดให้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหานั้นก็จะต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ด้วยเหตุนี้ มูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงมิได้มีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	ว่าที่ร้อยตรี สัญชัย ศิริเดช
ประวัติการศึกษา	ปีการศึกษา 2548 นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง มหาวิทยาลัยศรีปทุม
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	นิติกร ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี

D  
P  
U