

ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูล
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สรณรงค์ นิลสาริกา

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

Impact on the Disciplinary Procedure of Civil Servant, Government

Teacher and Educational Personnel in the case where the N.C.C.

Commission passes a resolution that the allegation

has a *prima facie* case

SORNNAONG NILSARIKA

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2013

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยนี้ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ วิจัยสำเร็จลงโดยได้รับความกรุณาจากท่าน อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นต่างๆ จนทำให้การศึกษาวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณประธานกรรมการ และกรรมการทุกท่านที่ให้การชี้แนะ และให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์นี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าจึงขอแสดงกิตติกรรมประกาศไว้ ณ ที่นี้ ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข กรรมการที่ปรึกษาการศึกษาวิจัยและคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งขอระลึกถึงพระคุณของครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ถ่ายทอดวิชาความรู้ จนนำความรู้มาใช้ในการประกอบวิชาชีพ และนำมาใช้ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ท้ายที่สุด ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้ให้กำเนิด ให้การเลี้ยงดูอบรม สั่งสอน ตลอดจนให้การศึกษแก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอด

ศรณรงค์ นิลสาริกา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2. แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	11
2.1 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน.....	13
2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	17
2.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน.....	17
2.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	28
2.2.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	61
2.2.4 พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	75
3. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	85
3.1 รูปแบบและวิวัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในต่างประเทศ	85

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1.1 ประเทศอังกฤษ.....	85
3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	87
3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส.....	89
3.1.4 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี.....	90
3.1.5 ประเทศสิงคโปร์.....	92
3.1.6 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	92
3.1.7 ในเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง.....	93
3.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	93
3.2.1 การอุทธรณ์คำสั่ง.....	95
3.2.2 ขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	98
3.3 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส.....	99
3.3.1 ข้อความคิดว่าด้วยข้าราชการและโทษทางวินัย.....	99
3.3.2 การดำเนินการทางวินัย.....	101
3.3.3 การอุทธรณ์คำสั่ง.....	104
3.4 หลักเกณฑ์เรื่องเงื่อนไขในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยข้าราชการไทย.....	106
3.5 ความสมบูรณ์ของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิด ทางวินัย.....	106
3.6 ผลของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง.....	107
3.7 กระบวนการโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย.....	108
3.8 กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จากการชี้มูลของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	111
4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีผลกระทบมาจากกฎหมาย ป.ป.ช....	113

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1 ผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งทางปกครอง.....	119
4.2 ผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการ และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	122
4.3 ผลกระทบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	126
4.4 ผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล.....	126
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	128
5.1 บทสรุป.....	128
5.1.1 ผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งทางปกครอง	132
5.1.2 ผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน.....	133
5.1.3 ผลกระทบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	134
5.1.4 ผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล.....	134
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	136
5.2.1 แนวทางที่หนึ่ง.....	137
5.2.1 แนวทางที่สอง.....	138
บรรณานุกรม.....	139
ประวัติผู้เขียน.....	144

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ชื่อผู้เขียน	ศรณรงค์ นิลสาริกา
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ ศึกษาผลกระทบจากการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ 1. ผลกระทบต่อผู้ถูกชี้มูลความผิด 2. ผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน 3. ผลกระทบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ 4. ผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง โดยมุ่งเน้นศึกษาและวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เกิดขึ้นจริง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองรวมทั้งการวิเคราะห์และศึกษาจากกฎหมายต่างประเทศที่มีองค์กฤษฎีที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศไม่มีองค์กรที่มีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ นอกจากนี้ ยังพบว่า กระบวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเดียวกับการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของหน่วยงานทางปกครอง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพิสูจน์ความจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการในต่างประเทศและองค์การตรวจสอบการทุจริตในต่างประเทศ นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ โดยอ้างว่า เป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองได้มีคำสั่งรับคำร้องขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาในศาล หากให้ศาลเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดก็จะเป็นการขัดกับความเห็นที่ศาลปกครองได้วางแนวไว้ว่า การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น ผู้ที่ถูกชี้มูล จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ เพราะ

ไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ยังพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีระดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ตามทฤษฎีทางกฎหมายและเกิดจากแนวคิดตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่ในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นหน่วยงานอิสระอีกรูปแบบหนึ่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นฝ่ายบริหารด้วย จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องให้กับหน่วยงานราชการดำเนินการอีกครั้ง จึงมีข้อเสนอแนะ ให้มีการดำเนินการเพิ่มเติมแก้ไขมาตรา 92 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็น 2 แนวทาง โดยแนวทางที่หนึ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นได้ เฉพาะวินัยร้ายแรงที่เกิดจากการทุจริตและรายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบเพื่อให้สอดคล้องกับระดับศักดิ์ของกฎหมาย เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องกระบวนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวอันมีที่มาจากพระราชบัญญัติทั่วไป นอกจากนั้นผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า ให้ยกเลิกมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และให้กำหนดในเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งและการดำเนินการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แนวทางที่สอง ให้มีการดำเนินการเพิ่มเติมแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 โดยให้เพิ่มเป็นมาตรา 92 วรรคสี่ ความว่า ในกรณีการชี้มูลตามมาตรา 92 ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจถูกศาลเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีปกครองได้ ซึ่งจากข้อเสนอแนะนี้ จะเป็นการแก้ปัญหาผลกระทบในเรื่องต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นปัญหาที่ผู้ศึกษาค้นคว้าได้กำหนดเป็นประเด็นในการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ได้

Thesis Title	Impact on the Disciplinary Procedure of Civil Servant, Government Teacher and Educational Personnel in the case where the N.C.C. Commission passes a resolution that the allegation has a <i>prima facie</i> case.
Author	Sonnarong Ninsarika
Thesis Advisor	Adviser Dr. Phiraphan Phalusuk.
Department	Law
Academic year	2013

Abstract.

This research has been conducted with a view to present a study on the impact and legal provisions related to an issue where the N.C.C. Commission passes a resolution that the allegation has a *prima facie* case for a disciplinary offence, and an allege culprit is a civil servant, a government teacher or an education personnel under Thai law. Based on pertinent Thai and foreign existing legislations, academic resources as well as precedent cases ruled by the Administrative Court, the research is set to identify and scrutinize problems of the impacts on an allege culprit, the superior or the person who has the power to appoint or remove the allege culprit, the N.C.C Commission and the Administrative Court proceeding. Importantly, the research also proposes suggestions to rectify Thai law.

The study found that there is no organization in foreign countries having the same characteristics as the N.C.C. Commission. However, the purpose of the N.C.C. Commission's investigation is to find the facts whether the allege culprit is guilty or not, which is the same objective as police and the disciplinary committee's investigations. Howsoever, the proceeding of the N.C.C. Commission is consistent with a disciplinary proceeding and the agency that investigates corruption in other countries.

For instance, the Administrative Court of First Instance made a judgment or order that the administrative act of the N.C.C. Commission shall be revoke but the N.C.C. Commission appealed against a judgment and filed an application to the Administrative Court for a new trial and judgment, claimed that the Commission was subject to the standards and procedures prescribed under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures B.E. 2542 (1999). A third person who is interested or who may be affected by the

result of the case may file an application to the Administrative Court for a new trial and judgment or for issuing a new order under section 75 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures B.E. 2542 (1999).

According to the facts mentioned above, the N.C.C. Commission would seem like to participate in the processing of the court which would be contrary to the Administrative Court's precedence settled that the N.C.C. Commission's finding is only a suggestion and its finding is obviously not an administrative act. Thus, pursuant to Article 42 of an Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) the allege culprit in this case cannot bring the case against the N.C.C.'s finding to the Administrative Court since the injured person is not aggrieved or injured in consequence of an administrative act.

Furthermore, the N.C.C. Commission was established by the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999). In accordance with the constitutional concepts, the organic acts are not at the same level as ordinary acts. In order to have power to inspect the malpractice in public office, the N.C.C. Commission is therefore an independence agency which considered as an executive. Thus, it is unnecessary to send the case to another government agency.

There are suggestions to amend Section 92 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999) in order to be consistent with the hierarchy of law and to be able to resolve the problem in administration order issuance process. Firstly, the N.C.C. Commission shall have power to give disciplinary punishment order only on the ground of corruption in public office to civil servant, government teacher, educational personnel and other government officers, and report a resolution to original affiliation agency of the allege culprit. Additionally, the writer has an opinion that Section 93 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999) should be revoke and there should be regulation relating to the appeal against the order and the operation of the filing of administrative cases.

Secondly, Section 92 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999) should be amended by adding the fourth paragraph by states that "In the case relating Section 92 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999), the Administrative Court may summoning the N.C.C. Commission to become a party to a case."

The suggestion of this research shall solve the issues arose from the initiation of a disciplinary action by the N.C.C. Commission which the writer issued as a point in this research.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หน่วยงานทางปกครอง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ข้าราชการหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าบุคลากรในหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจการของรัฐ นั่นก็คือ เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารตามกฎหมายแทนรัฐที่ส่งผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวต่อประชาชนที่เป็นเอกชนหรือต่อบุคลากรของรัฐด้วยกันก็ตาม เมื่อข้าราชการเป็นผู้ที่ใช้อำนาจแทนรัฐที่เรียกว่า อำนาจทางปกครอง จึงอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้ นอกจากนั้น ข้าราชการยังเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างชัดเจน จึงอาจใช้อำนาจสร้างประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้กับตนเองหรือผู้อื่น ในระบบบริหารราชการจึงจำเป็นต้องสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ คือวินัยของข้าราชการนั่นเอง

ความหมายของคำว่า “วินัย” คือ กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษ หรืออีกนัยหนึ่ง วินัย หมายถึง การควบคุมความประพฤติของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่พึงประสงค์² และผู้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยคือ ผู้บังคับบัญชา ฉะนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามกฎหมาย

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3

² สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สกสศ., 2550), หน้า 2.

และตามที่เห็นสมควรอันเป็นการใช้มาตรการภายในของฝ่ายบริหาร (คำสั่งที่ 317/2547) การดำเนินการทางวินัยเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา (คำสั่งที่ 64/2546, 151/2545, 695/2546, 485/2545, 671/2547, 401-405/2548, 36/2549) นอกจากนั้น ศาลปกครอง ยังได้วินิจฉัยเป็นแนวทางไว้ว่า การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยข้าราชการที่กระทำการทุจริต โดยได้มีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีนครศรีอยุธยา เพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการดำเนินการส่งรายงานพร้อมความเห็นมายังผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีมิใช่คำสั่งทางปกครอง(คำสั่งที่ 249/2548, 769/2547)ซึ่งแนวทางดังกล่าวของศาลปกครองเป็นหน้าที่ของทุกส่วนราชการต้องถือเป็นแนวปฏิบัติ สำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ต้องถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน

ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 2 ประเภท คือ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

สำหรับข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในสังกัดส่วนราชการต่างๆ จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนได้ถูกกำหนดให้อยู่ในหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเริ่มจากมาตรา 91 จนถึงมาตรา 116 ซึ่งกล่าวไว้ว่า เมื่อกรณีมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือกรณีผู้บังคับบัญชาตรวจพบว่า ผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษโดยทันทีไม่ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้อำนาจของตนที่มีอยู่ได้อย่างตามอำเภอใจ ทั้งที่พบว่า มีการกระทำความผิดวินัยก็ตาม รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการก็ไม่อาจจะชี้มูลความผิดได้ตามอำเภอใจ เพราะการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาและของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงอาจถูกตรวจสอบความชอบของคำสั่งดังกล่าวได้โดยศาลปกครอง ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่บนความชอบด้วยกฎหมายเพราะหากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย และอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้ นอกจากนั้น ฝ่ายปกครองยังจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวด้วย ถ้าในกรณีการกระทำดังกล่าวละเมิดต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยการชดใช้

คำสั่งไปหมดแทนด้วย ดังนั้น เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง องค์ประกอบของคำสั่งจึงประกอบด้วย 2 กรณี คือ 1) จะต้องมีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น 2) ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ สำหรับในกรณีที่หนึ่ง เมื่อมีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำอย่างไรบ้างที่เป็นการกระทำที่ผิดวินัย เพราะหากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาก็ไม่สามารถจะนำมาเป็นเหตุอ้างได้ว่าผู้ได้บังคับบัญชาผู้ใดกระทำผิดวินัยได้ ซึ่งก็คือมีกฎหมายว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกำหนดไว้

ในส่วน of ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น แต่เดิมการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยึดแนวทางอย่างเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน และในปัจจุบันก็ยังใช้แนวทางของข้าราชการพลเรือน แต่มีส่วนที่เพิ่มเติมจากเดิมบางเล็กน้อยในกฎหมายการศึกษาซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ก่อนที่จะถึงกฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำเป็นจะต้องกล่าวถึงที่มาและความเป็นมาของกฎหมายการศึกษา นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงเรื่องการศึกษาไว้ในหมวด 5 ส่วนที่ 4 มาตรา 80 (3) ในเรื่องการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในการจัดการศึกษา โดยกำหนดให้มีแผนการศึกษาชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ³ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาชาติ... ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 จึงเกิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และในหมวด 7 มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁴

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหมวดที่ 1 มาตรา 7 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. มีกรรมการ จำนวน 28 คน โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ในมาตรา 19 กล่าวโดยสรุปก็คือ ก.ค.ศ.เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ในขณะเดียวกันมาตรา 21

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80

⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” โดยออกนามเขตพื้นที่ การศึกษานั้นๆ และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในส่วนราชการอื่นนอกจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงาน บุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น

ดังนั้น การบริหารงานบุคคลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ จึงเป็นการ บริหารในรูปแบบคณะบุคคล ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า ให้ การได้มาของผู้แทนองค์คณะมีที่มา ดังนี้ จากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา (ก.ค.ศ.) ผู้แทนครูสภา ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 2 คน จากสังกัด สปช.เดิมและ มัชยมเดิมหน่วยละ 1 คน ผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 2 คน จากสังกัด สปช.เดิมและมัชยมเดิม หน่วยละ 1 คน บุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวน 1 คน ผู้แทนจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิ ที่เสนอโดย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือเรียกโดยย่อว่า “สพท.” จำนวน 4 คน และให้มีผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ รวมเป็นจำนวน 12 คน ทั้งนี้ ให้ ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะประธาน ก.ค.ศ.

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำ เขตพื้นที่การศึกษา กำหนดไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 คือ

- (1) ...
- (2) ...
- (3) ...

(4) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และ การร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้⁵

ฯลฯ

จากประเด็นเรื่องอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. จะพบว่า ในมาตรา 23 (4) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า พิจารณา เกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากนั้น ยังเป็นองค์คณะบุคคลที่บริหารงานบุคคลใน ทุกๆ เรื่อง โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 21

ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายเฉพาะและเป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่มีอยู่ทั้งสองกรณี คือ (1) การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (2) การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในขณะเดียวกันในเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการทำความผิดแล้ว มีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี ส่วนในมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง และตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะมีกฎหมายเฉพาะในกรณีถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 7 มาตรา 98 – 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แล้วก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วมีมูลความผิดทางวินัยว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วส่งผลมาให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานหรือองค์กร (อ.ก.ค.ศ.) พิจารณา การพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. ก็จำเป็นจะต้องพิจารณาตามที่กฎหมายคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดในเรื่องการมีมูลความผิด โดยไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายของตนที่ดีอยู่แล้วกำหนดไว้ได้ ประเด็นปัญหาที่คือทำให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนและ

ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนที่เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง เพราะผลที่ตามมาคือผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ โดยดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ก่อนการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ส่วนผู้บังคับบัญชา เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้ว่าเป็นวินัยร้ายแรงไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนโทษจากวินัยร้ายแรงเป็นอย่างอื่นได้ แต่ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจเปลี่ยนการลงโทษทางวินัยจากไล่ออกเป็นปลดออกได้ แต่จะลงโทษเป็นอย่างอื่นไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่พอใจคำสั่งลงโทษดังกล่าว จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดและหากไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ และผู้ที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองก็คือหน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่ใช่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และที่สำคัญคือ ถ้าไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูล ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย นอกจากนั้นผลกระทบที่จะต้องเกิดขึ้นตามมา คือ (1) ในเรื่องขวัญและกำลังใจของผู้ถูกชี้มูลความผิดและถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหากพบภายหลังว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (2) ในเรื่องการศึกษาโทษของผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานทางปกครองต่อผู้ถูกชี้มูลจะต้องผูกพันตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถพิจารณาโทษทางวินัยจากร้ายแรงเป็นไม่ร้ายแรงได้ แม้ผู้บังคับบัญชาจะไม่เห็นด้วยก็ตาม (3) ในกรณีที่มีการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองและศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานมีความเห็นตรงกับที่ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดโดยไม่ดำเนินการอุทธรณ์ก็ยังไม่สามารถสั่งให้ผู้ถูกชี้มูลจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กลับเข้ารับราชการได้ เพราะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจจะอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดหรืออาจมีคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ จึงทำให้การสั่งให้ข้าราชการกลับเข้ารับราชการต้องยืดระยะเวลาออกไปทั้งที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเพียงผู้เสนอความเห็นในคดี (4) ในกรณีตาม ข้อ (3) สิทธิประโยชน์ต่างๆ ของผู้ถูกชี้มูลความผิด เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเสียโอกาสเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่การงาน ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานจะต้องชะลอไว้ก่อนบางที่อาจจะไม่ได้รับการพิจารณาเลยก็เป็นได้ เพราะผู้ถูกชี้มูลความผิดเกษียณอายุราชการแล้ว และ (5) เมื่อคดีถึงที่สุดผู้ถูกชี้มูลความผิดได้กลับเข้ารับราชการเหมือนเดิมแต่สิทธิต่างๆ ที่พึงมีพึงได้ก็ควรจะได้รับในกรณีหาก

ไม่ถูกชี้มูลความผิด การปฏิบัติงานของผู้นั้นยังจะมีคุณภาพหรือไม่ เนื่องจากหาคำสั่งและคำสั่งใจ และความเสียหายจะเกิดแก่ทางราชการ หรือไม่อย่างไร

จากเหตุผลที่กล่าวมาแต่ต้นจะเห็นว่าผลกระทบในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงยังต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ความเป็นอิสระของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครองจึงไม่มี ทั้งที่การดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีกฎหมายกำหนดการพิจารณาที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาสามารถนำเหตุผลหย่อนโทษมาประกอบการพิจารณาได้ และจากคำสั่งศาลปกครองที่กล่าวข้างต้นกลายเป็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ลอยตัวไม่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการของตนเองเพราะการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเพียงความเห็นและไม่ได้เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงเห็นว่าจะเป็นประเด็นปัญหาที่น่าศึกษาว่า ที่จริงแล้วการดำเนินการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ถูกต้องควรจะเป็นอย่างไร หรือควรมีแนวทางในการดำเนินการที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างไร โดยการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหาแนวทางการแก้ปัญหาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้เป็นกฎหมายของประเทศไทยต่อไป โดยมีประเด็นการศึกษา ดังต่อไปนี้

1) ผลกระทบเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2) ผลกระทบต่อบทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และหน่วยงานทางปกครองในการบริหารงานบุคคลที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3) ผลกระทบที่เกิดกับข้าราชการพลเรือนและ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่อง ขวัญและกำลังใจความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน คุณภาพในการทำงาน และผลประโยชน์ที่พึงมีพึงได้หากมีการพิจารณาในภายหลังว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ไม่เป็นไปตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากฎหมาย การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องของการดำเนินการทางวินัย โดยเฉพาะวินัยอย่างร้ายแรง
2. เพื่อศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในประเทศและต่างประเทศที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานบุคคล
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา และผลกระทบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
4. เพื่อศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหา และผลกระทบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เกิดจากกฎหมายของ ป.ป.ช. และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่มีผลมาจากกฎหมายของ ป.ป.ช.

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ในเรื่องเกี่ยวกับ บทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครองในเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพราะเมื่อออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้ว ส่งผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครองที่มีโอกาสจะตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีทันที จึงควรมีแนวทางหรือวิธีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งกฎหมายดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องวินัย การดำเนินการทางวินัย และการควบคุม การตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐทั้งในประเทศและในต่างประเทศ และผลกระทบในเรื่องการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หน่วยงานทางปกครอง โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ในประเด็นที่เป็นผลกระทบในเรื่องการดำเนินการทางวินัยในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการดำเนินการไต่สวน ตามกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ข้อมูลว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การศึกษาในครั้งนี้ จะมุ่งเน้นที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำหรับในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 บางส่วนเท่านั้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นการทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาถึงกฎหมายในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องการดำเนินการทางวินัย ศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในประเทศและในต่างประเทศ ผลกระทบในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามการข้อมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายและผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลที่มีต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หน่วยงานทางปกครองและองค์คณะบุคคลใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2551 โดยค้นคว้าจาก หนังสือวารสาร บทความ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคล และ วัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับ การดำเนินการทางวินัย และการควบคุม การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐในประเทศและในต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบถึง โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พลเรือนและ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่าง ร้ายแรงและการชี้มูลของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามกฎหมาย ของ ป.ป.ช. ซึ่งส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครอง ต้องตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีรวมทั้งผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย

4. ค้นพบแนวทางการแก้ไขปัญหา และผลกระทบที่มีต่อการดำเนินการทางวินัยที่เป็นผลจาก การใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและหน่วยงานทางปกครองใน การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และ ค้นพบแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เหมาะสม

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีผลกระทบตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จำเป็นต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นรากฐานของกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและข้าราชการประเภทอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเดิมเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งของข้าราชการพลเรือนมาตลอด จนถึงปี พ.ศ. 2523 จึงได้มีการแยกประเภทข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือนและมีการตรากฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูออกมาใช้บังคับได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แต่โดยเนื้อหาของกฎหมายยังเป็นการนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาเป็นแนวในการร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดให้นำกฎหมายของข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลมในบางเรื่อง ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยจะเห็นว่ามีให้นำกฎ ก.พ. มาใช้ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยครั้งนี้ จำเป็นต้องศึกษาจาก ตำรา เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีรายละเอียดของเนื้อหาต่างๆ ดังนี้

ก่อนอื่นคงต้องทำความเข้าใจกับ“คำสั่งลงโทษทางวินัย” ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว⁶ และจากการที่คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่ถูก

⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวหากไม่พอใจคำสั่งนั้นก็สามารแก้ไขหรือเยียวยาได้โดยการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายเฉพาะของข้าราชการนั้นๆ กำหนดไว้ คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดในเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะก็ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาเบื้องต้นเมื่อถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการก็คือการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้แต่งตั้งถอดถอนที่ออกคำสั่งหรือองค์การบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ เพื่อให้มีการทบทวนหรือแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ได้รับคำสั่งลงโทษนั้น หากไม่พอใจในผลการวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

สำหรับข้าราชการพลเรือน มีกฎหมายกำหนดวิธีการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนวิธีการอุทธรณ์ ซึ่งจะมีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และหากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่พอใจคำสั่งลงโทษนั้นและได้มีการอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. แล้ว ก็สามารถแก้ไขเยียวยาเช่นเดียวกับข้าราชการครู โดยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ และโดยที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด⁷ ซึ่งเป็นหนทางสุดท้ายที่ข้าราชการพลเรือนจะยึดเป็นที่พึ่งเพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากการดำเนินการทางวินัยของฝ่ายปกครองของข้าราชการพลเรือนด้วยตนเองแล้ว ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวโทษกรณีเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีดังกล่าวและหากผลการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลว่าข้าราชการผู้นั้นมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามมาตรา 92 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

พ.ศ. 2542 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกชี้มูลความผิดนั้นจะต้องมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นให้เป็นไปตามผลของการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเป็นไม่ลงโทษข้าราชการผู้นั้นได้ จะทำได้เพียงแค่ ใช้ดุลพินิจเปลี่ยนระดับโทษจากไล่ออกเป็นปลดออก เท่านั้น ดังนั้น ผลของการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะต้องปฏิบัติตามและจะต้องสั่งลงโทษผู้ได้บังคับบัญชาตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แม้ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ซึ่งผลกระทบตามมาคือผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์ต่อองค์การบริหารงานบุคคลได้ แต่องค์การบริหารงานบุคคลที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่สามารถจะพิจารณาเปลี่ยนฐานความผิดในการลงโทษเป็นให้ไม่ถูกลงโทษได้ จากนั้นเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางศาลในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นเพียงผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่สั่งตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น โดยไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยมาแต่ต้น ผลกระทบต่อมาก็คือ หากมีกรณีศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องดำเนินการแต่งตั้งผู้ถูกลงโทษทางวินัยกลับเข้ารับราชการตามเดิม เนื่องจากผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้กลับเข้ารับราชการตามเดิม ที่สำคัญคือ ถ้าผู้ถูกคำสั่งทางปกครองฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวหน่วยงานไหนควรจะเป็นผู้รับผิดชอบและถ้าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครอง แต่ถ้าหากคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเป็นผู้อุทธรณ์คำพิพากษาหรือขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่จะเป็นไปได้หรือไม่และจะมีผลต่อผู้ฟ้องคดีอย่างไร

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน

ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปเมื่อได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการทุกประเภทจะต้องอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายของข้าราชการประเภทนั้นๆ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ในสังกัดส่วนราชการต่างๆ จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนได้ถูกกำหนดให้อยู่ในหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเริ่มจากมาตรา 91 จนถึงมาตรา 116 ซึ่งกล่าวไว้ว่า เมื่อกรณีมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยหรือกรณีผู้บังคับบัญชาตรวจพบว่า ผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย

ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษโดยทันทีไม่ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้อำนาจของตนที่มีอยู่ได้อย่างตามอำเภอใจ ทั้งที่พบว่า มีการกระทำผิดวินัยก็ตาม รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการก็ไม่อาจจะชี้มูลความผิดได้ตามอำเภอใจ เพราะการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาและของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงอาจถูกตรวจสอบความชอบของคำสั่งดังกล่าวได้โดยศาลปกครอง หากผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่บนความชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย และอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้ นอกจากนั้น ฝ่ายปกครองยังจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวด้วย ถ้าในกรณีที่การกระทำดังกล่าวละเมิดต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยก็จะต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอีกด้วย ดังนั้น เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง องค์ประกอบของคำสั่งจึงประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) จะต้องมีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น 2) ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ สำหรับในส่วนที่หนึ่ง เมื่อมีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำอย่างไรบ้างที่เป็นการกระทำที่ผิดวินัย เนื่องจากหากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาก็ไม่สามารถจะนำมาเป็นเหตุอ้างได้ว่าผู้ได้บังคับบัญชาผู้ใดกระทำความผิดวินัยได้ ซึ่งก็คือมีกฎหมายว่าด้วยข้อกำหนดที่เป็นสาระบัญญัติเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยกำหนดไว้ ส่วนที่สอง เป็นเรื่องการลงโทษทางวินัย โดยก่อนจะมีการสั่งลงโทษจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนส่วนวินัย การแจ้งประเด็นให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และทำการโต้แย้ง การดำเนินการสอบสวน และสุดท้ายการรายงานผลให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

ความหมายของคำว่า วินัย ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542⁸ ได้ให้

⁸ (1) Training that develops self-control, Character, or orderliness and efficiency.

(2) The result of such training; self-control, orderly conduct.

(3) Acceptance of or submission to authority and control. อ้างถึงใน ศรีนิดา เกิดผล. (2523) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน. หน้า 99-111.

คำจำกัดความคำว่า “วินัย” ไว้ว่า หมายถึง การอยู่ในระเบียบ แบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Discipline”

Webster’s New World Dictionary of American Language ได้อธิบายคำว่าวินัยว่า (1) การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเองความประพฤติ หรือความเป็นระเบียบ และประสิทธิภาพ (2) การฝึกอบรมดังกล่าว คือ การควบคุมตนเองและความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน (3) การยอมรับหรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาการควบคุม (4) การปฏิบัติการณ์เพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ⁹

J.B.Kingsbury¹⁰ ได้ให้คำอธิบายว่า วินัย หมายถึง การควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานซึ่งอาจจะกระทำได้สองวิธี (1) โดยทางออกกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และคำบัญชา โดยมีการลงโทษเป็นเครื่องมือสนับสนุนอยู่ข้างๆ หรือ (2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการเข้าทำงานที่ต้องการรับผิดชอบ

Baker W. Alton¹¹ ได้ให้ความหมายว่า วินัย คือวิธีการที่ใช้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบในการเสริมสร้างและรักษาการปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย

Waite W. William¹² ได้ให้คำอธิบายว่า วินัย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมตนเองมากกว่าจะถือว่าเป็นเรื่องของการลงโทษ ลักษณะของการลงโทษและในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการงานและคนงาน นั้น ลักษณะของการลงโทษควรเป็นไปด้วยความสมัครใจและด้วยความเต็มใจในลักษณะที่จะมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือในการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชามากกว่าสิ่งอื่น

Leon C. Megginso¹³ ได้กล่าวถึง ความหมายของคำว่า Discipline ไว้ว่า คำว่า discipline แปลว่า follower (คือผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่า วินัยดีเป็นผลของผู้นำที่ดี เมื่อพูดถึงวินัยจะมีความหมายตามแต่จะมองในแง่ใดซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทางคือ (1) วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง วินัยในแง่นี้มุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับ

⁹ Treatment that correct or punishes. อ้างถึงใน ศรีนิตา เกิดผล. แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

¹⁰ J.B.Kingsbury. (1975). **Personnel Administration for Thai Students**. p. 52 อ้างถึงใน อำพล เจริญชีวิตร์ ก(ม.ป.ป.). **วินัยข้าราชการรัฐสภา**กับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการสอบสวนและการพิจารณาโทษทางวินัย. หน้า 14.

¹¹ Baker W. Alton. (1995). **Personnel Management in Small Plant**. P. 1 อ้างถึงใน ศรีนิตา เกิดผล. แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

¹² Waite W. William. **Personnel Administration**. p. 463.อ้างถึงใน ศรีนิตา เกิดผล. แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

¹³ Leon C. Megginso. (1977). **Personnel and human resources Administration** (3 rd ed.). pp. 468-471. อ้างถึงใน อำพล เจริญชีวิตร์ เล่มเดิม. หน้า 15.

ความจำเป็นและความต้องการ (2) วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบวินัยในแง่หนึ่งมุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมเป็นระเบียบโดยใช้เงื่อนไขโน้มน้าวต่างๆ เช่น สร้างความสามัคคี เป็นต้น และ (3) วินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรมวินัยในแง่หนึ่งมุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัยซึ่งจะมีการออกกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบอันกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด

พ.อ. ปิ่น มุกทุกันต์ อธิการบดีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีกล่าวว่า “วินัย” เป็นแบบของคน คนทุกคนที่ปรับตัวอยู่ในวินัยเป็นคนดีทั้งนั้น ยกตัวอย่าง ดิน หิน ปูน หรือ เศษโลหะที่เราเหยียบย่ำโยนทิ้งนั้น ถ้านำมาปั้นมาหลอมเข้าเป็นพระพุทธรูปแล้วก็กลายเป็นของดีที่ทุกคนเคารพกราบไหว้ คนเราก็มีแบบของคนเรียกว่า “วินัย” วินัยจึงเป็นแบบที่ปั้นหลอมคนให้เป็นคนดี¹⁴

ประวิณ ฒ นคร อธิบดีเลขาธิการ ก.พ. ได้สรุปความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามีความหมายได้ 2 ทาง คือ

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนในองค์กรในหมู่ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวังสำหรับคน ในวงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติ ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติ เป็นแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติเป็นแบบของข้าราชการครู

2) ความหมายในนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (behavior) ที่คนแสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน

ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มิที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้นการที่จะทำให้คนในวงการใดมีวินัยจึงต้องปรับพฤติกรรมต้องพัฒนาจิตใจด้วย มิใช่มุ่งแต่จะพัฒนาหาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ให้รัดกุมเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น ฉะนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า วินัยคือการควบคุมความประพฤติ ซึ่งอาจทำได้โดยการออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือโดยการฝึกอบรม การสั่งสอนเพื่อให้พฤติกรรมต่างๆ เป็นไปในทางที่ดี¹⁵

¹⁴ ปิ่น มุกทุกันต์. (2512). “มงคลชีวิตภาคที่ 1.” ในอนุสรณ์นายปรีชญา เอกรพานิช. หน้า 379-395.อ้างถึงใน ประวิณ ฒ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. หน้า 22.

¹⁵ ประวิณ ฒ นคร. แหล่งเดิม. หน้า 23-25.

สำหรับข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญก็คือ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นการประพฤติปฏิบัติในทางไม่ชอบไม่ควร

ส่วนความสำคัญของข้อกำหนดวินัยก็คือ เป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ยึดถือเป็นแบบแผนในการควบคุมความประพฤติและพฤติกรรมของตนเองให้อยู่ในกรอบของ กฎหมายและระเบียบแบบแผนที่พึงประสงค์ของทางราชการ¹⁶ วินัย จึงมีความสำคัญต่อราชการ เป็นส่วนรวมและต่อตัวของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ดังนั้น จากแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา จะพบว่ามีความมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้ข้าราชการดังกล่าวประพฤติ หรือมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ทางรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นมา เพื่อใช้ควบคุมการกระทำของข้าราชการทั้งหลาย และหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็ต้องถูก ดำเนินการทางวินัยตามกระบวนการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ ด้วย ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นการป้องปรามข้าราชการพลเรือนและ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะต้องอยู่ในกรอบกฎหมายที่ทางราชการใช้ควบคุม พฤติกรรมของข้าราชการทั้งหลาย รวมถึงควบคุมไม่ให้ข้าราชการกระทำการที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ที่เป็นการใช้อำนาจต่อข้าราชการด้วยกันหรือประชาชน เนื่องจากข้าราชการข้าราชการ พลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นกลไกของฝ่ายบริหารของรัฐที่จะขับเคลื่อน ให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุตามวัตถุประสงค์ นั้นเอง

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹⁷ มี 2 ประเภท คือ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับการ บรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการ

¹⁶ สมพงษ์ รัตติกาลชลากร. (2535). ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายหลังจากที่ ออกจากราชการไปแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง. หน้า 1.

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อ้างถึงใน กฎหมายและระเบียบในการบริหารงาน บุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับปรับปรุงใหม่ 2551. หน้า 198.

พลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

1. วินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือน

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กล่าวถึงวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ในลักษณะ 4 หมวด 6 เริ่มตั้งแต่มาตรา 81 ถึงมาตรา 89 ดังนี้

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา 81)

2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ ดังนี้

(1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและเที่ยงธรรม

(2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาลและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่และรักษาประโยชน์ของราชการ

(4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นและเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

(5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

(6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ

(7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างราชการด้วยกันและร่วมปฏิบัติราชการ

(8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

(9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ก็จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

(10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

(11) กระทำการอื่นใดที่กำหนดในกฎ ก.พ.

3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้

(1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

(2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอื่นอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

(3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

(4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

(5) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

(6) ต้องไม่เป็นการจัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

(7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการก่อกวน กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ

(8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

(9) ต้องไม่คูห่มิน เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

(10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

4) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย

5) กระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(5) คูห่มิน เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำ

พิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 81 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (11) ที่มีกฎ ก.พ.กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

6) ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด

7) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังนี้

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

8) การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด¹⁸

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องวินัยและการรักษาวินัยไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นการป้องกันความประพฤติของข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะประพฤตินอกกรอบซึ่งอาจทำให้ราชการเสียหายได้ จึงจำเป็นต้องวางแนวทางไว้อย่างละเอียดรอบคอบเพราะหากมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องถูกดำเนินการทางวินัย

2. การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย เริ่มตั้งแต่มาตรา 91 จนถึงมาตรา 116 โดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิด

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อ้างถึงใน กฎหมายและระเบียบในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. แหล่งเดิม. หน้า 211-213.

วินัยให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบ โดยเร็วและให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.กำหนดก็ได้

2) เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 91 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับผิดชอบการ หรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด กระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้น อยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 แล้วแต่กรณี

3) ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้วผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง

4) ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 96 หรือมาตรา 97 แล้วแต่กรณี

5) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันที่อธิบดีหรือปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแล้วแต่กรณีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(2) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกรมในกระทรวงเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาพร้อมด้วยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(3) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(4) สำหรับกรณีอื่น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

6) หลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้

7) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือกล่าวตักเตือนก็ได้ การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

8) ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่

กำหนดในกฎ ก.พ. ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ไม่ใช่อำนาจตาม มาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 57 ระดับเหนือขึ้นไป มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ได้ ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

9) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะ พยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้บำเหน็จความชอบ เป็นกรณีพิเศษได้ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดอยู่ในฐานะที่อาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิด วินัยกับข้าราชการอื่น ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำต่อบุคคลหรือคณะบุคคลตามความ ในวรรคหนึ่ง เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมา จนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทาง วินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด ผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลพินิจกับผู้นั้นไว้เป็นพยานหรือ พิจารณาลดโทษทางวินัยตามควรแก่กรณีได้ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ ในฐานะพยานตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง อันเป็นที่ใจให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย หลักเกณฑ์และ วิธีการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน ให้ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. กฎ ก.พ. ว่าด้วยการคุ้มครองพยานตามวรรคสี่ จะกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงาน ก.พ. หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะ ดำเนินการย้าย โอน หรือ ดำเนินการอื่นใด โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจาก ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นและไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

10) ให้กรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญาและให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวนและโดยเฉพาะให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) เรียกให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลใน สังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารและ หลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

11) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้น กระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือ ต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็น

การกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดอาญา อันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิด หลุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมิใช่เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการ ทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด นี้ต่อไปได้เสมือนว่า ผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการแต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ผู้นั้นพ้นจากราชการ ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิด วินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้คงโทษ

12) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจน ถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องกล่าวหาว่าทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็น ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือ พิจารณาหรือผลแห่งคดีได้ ถ้าภายหลังปรากฏว่าผลการสอบสวนหรือพิจารณาว่าผู้นั้นมีได้กระทำ ผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจาก ราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติราชการหรือกลับเข้ารับ ราชการในตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันหรือในตำแหน่ง ประเภทและระดับที่ ก.พ.กำหนด ทั้งนี้ ผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่งนั้น เมื่อได้มีการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดพักราชการหรือออกจากราชการไว้ ก่อนแล้วภายหลังปรากฏว่า ผู้นั้นมิกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีอื่นอีก ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 ตลอดจนดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด นี้ต่อไปได้ ในกรณีที่สั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการ หรือสั่งให้ผู้ถูกสั่ง ให้ออกจากราชการไว้ก่อนออกจากราชการด้วยเหตุอื่นที่มีมิใช่เป็นการลงโทษเพราะกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตลอดระยะเวลาที่ถูกลงสั่งให้ ออกจากราชการไว้ก่อนเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ เงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่นและการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการและผู้ถูกสั่งให้ออกจาก ราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น การสั่งพักราชการให้สั่งพัก ตลอดเวลาที่สอบสวนหรือพิจารณา เว้นแต่ผู้ถูกสั่งพักราชการผู้ใดได้ร้องทุกข์ตามมาตรา 122 และผู้ มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์เห็นว่า สมควรสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการ สอบสวนหรือพิจารณา และไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยต่อไปหรือเนื่องจากการดำเนินการ ทางวินัยได้ล่วงพ้นหนึ่งปีนับแต่วันพักราชการแล้วยังไม่แล้วเสร็จและผู้ถูกสั่งพักราชการ ไม่มี

พฤติกรรมดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้น ให้นำความในวรรคหกมาใช้บังคับกับกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ระยะเวลาให้พักราชการและออกจากราชการไว้ก่อน การให้กลับเข้าปฏิบัติราชการหรือกลับเข้ารับราชการและการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนหรือพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

13) การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะ ในกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัตินี้จะลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์หรือลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งตามควรแก่กรณีและพฤติการณ์ก็ได้แต่ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะได้ลงทัณฑ์หรือลงโทษตามกฎหมายดังกล่าวแล้วหรือไม่ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

14) เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะหรือสั่งยุติเรื่องหรืองดโทษแล้วให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามที่ระเบียบที่ ก.พ.กำหนด ในกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติ ในกรณีตามวรรคสอง และในการดำเนินการตามมาตรา 114 ให้ ก.พ. มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนดตามมาตรา 95

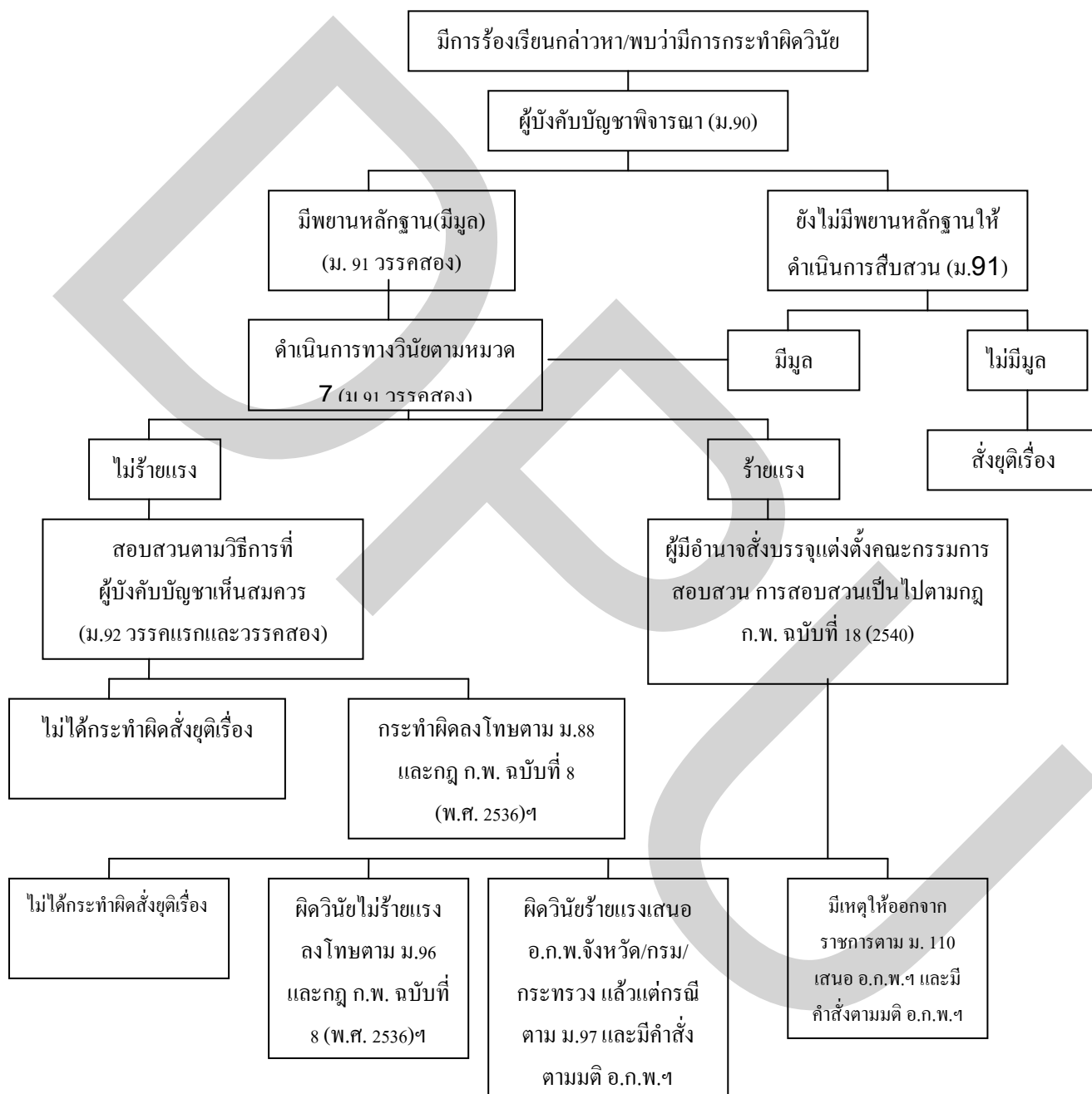
15) ในการดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา 97 วรรคสอง หรือมาตรา 113 วรรคสอง หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าวเห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติไม่เหมาะสมให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ดังนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

16) เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมพร้อมทั้งระบุนิติกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

17) ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งโอนมาตามมาตรา 64 ผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัยอยู่ก่อนวันโอนมาบรรจุ ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นดำเนินการทางวินัยตามหมวดนี้โดยอนุโลม แต่ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการสืบสวนหรือพิจารณา หรือสอบสวนของผู้บังคับบัญชาเดิมก่อนวันโอนก็ให้สืบสวนหรือพิจารณา หรือสอบสวนต่อไปจนเสร็จ แล้วส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นพิจารณาดำเนินการต่อไปตามหมวดนี้โดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ในการสั่งลงโทษทางวินัยให้พิจารณาตามความผิดและลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการที่โอนมานั้น แล้วแต่กรณี¹⁹

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อ้างถึงใน กฎหมายและระเบียบในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. แหล่งเดิม. หน้า 213-218.

แผนภูมิการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง



2.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

การดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงวัฒนธรรม รวมถึงข้าราชการครูหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาใช้บังคับ โดยอนุโลมในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติในเรื่องเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะซึ่งมีหลักเกณฑ์วิธีการแตกต่างไปจากเดิมตามบริบทของกฎหมายที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังส่วนราชการ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อเป็นการลดขั้นตอน เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ ดังนั้น กระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ จึงมีความแตกต่างไปจากเดิม โดยนัยกฎหมายจะมีกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ที่ต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นหลักประกันให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และมีความแตกต่างกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน คือ ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งบัญญัติเรื่องการลอกเลียนผลงานทางวิชาการ การซื้อขายตำแหน่ง และการซื้อสิทธิขายเสียง ฯลฯ ไว้ว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเพิ่มเติมมากกว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีขั้นตอนที่มีความสำคัญในการดำเนินการก่อนหลังต่อเนื่องกัน จึงจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ชัดเจนถึงกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เพื่อลดปัญหาการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนกฎหมาย ที่อาจทำให้การดำเนินการที่ทามาแล้วเสียไปจะต้องย้อนกลับไปดำเนินการใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้า สิ้นเปลืองงบประมาณและเสียโอกาสย่อมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย²⁰

วินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาการที่เราจะทำความเข้าใจ

²⁰ วังจันทร์ ชิวชาดาวิรุจน์. (2550). อ้างถึงใน คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. หน้า 1.

ความหมายหรือคำจำกัดความ จะทำให้เราเข้าใจบริบทของเรื่องนั้นๆ ได้ดีขึ้นจำเป็นต้องทราบถึงคำจำกัดความของคำว่า วินัย คือ กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษ กล่าวอีกนัยหนึ่ง วินัย หมายถึง การควบคุมความประพฤติของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่พึงประสงค์

วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ข้อบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 83 – มาตรา 97

การลงโทษทางวินัย เป็นกระบวนการสำคัญอันหนึ่งในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการ และมีจุดหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย การลงโทษทางวินัยถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเชิงลบควบคู่กับการให้รางวัลซึ่งเป็นมาตรการเชิงบวก ภายใต้แนวความคิดว่า ข้าราชการที่ดีมีประสิทธิภาพควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลเพื่อกำลังใจและเป็นตัวอย่างที่ดี ข้าราชการที่กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณี เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการ²¹

โทษทางวินัย มี 5 สถาน ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 1) วินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน 2) วินัยร้ายแรง ได้แก่ (4) ปลดออก (5) ไล่ออก²²

การว่ากล่าวตักเตือนหรือการทำทัณฑ์บน ไม่ถือว่าเป็นโทษทางวินัย ใช้ในกรณีที่เป็นความผิดเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ เช่น เป็นความผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก การว่ากล่าวตักเตือนนั้น ผู้บังคับบัญชาอาจเรียกมาว่ากล่าวตักเตือนมิให้กระทำความผิดเช่นนั้นอีก หรือให้พึงระมัดระวังโดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือ แต่อาจมีการบันทึกหมายเหตุประจำวันของหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา สำหรับการกระทำทัณฑ์บนนั้นกฎหมายกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ (มาตรา 100 วรรคสอง) โทษภาคทัณฑ์ใช้ลงโทษในกรณีที่เป็นความผิดเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือนสำหรับโทษภาคทัณฑ์ไม่ต้องห้ามการเลื่อนขั้นเงินเดือน

โทษตัดเงินเดือนและลดขั้นเงินเดือน ใช้ลงโทษในความผิดที่ไม่ถึงกับเป็นความผิดร้ายแรง และไม่ใช้กรณีที่เป็นความผิดเล็กน้อย

โทษปลดออกและไล่ออก ใช้ลงโทษในกรณีที่เป็นความผิดวินัยร้ายแรงเท่านั้น โดยให้พิจารณาโทษตามพฤติการณ์แห่งการกระทำหรือความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะ

²¹ บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ : กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางระหว่างประเทศ พ.ศ. 2545 – 2548 , สำนักงานศาลปกครอง.

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 96.

นำมาประกอบการพิจารณาคดีโทษก็ได้ โดยต้องวางโทษก่อนว่ากรณีกระทำผิดนั้นเป็นความผิดกรณีใด สมควรลงโทษสถานใด แต่มีเหตุอันควรลดหย่อนอย่างไร เช่น ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน กระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แก้ไขบรรเทาความเสียหาย คุณความดี ฯลฯ จึงลดหย่อนโทษเป็นโทษสถานใด อย่างไรก็ดี หากเป็นความผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา 99 ห้ามลดโทษต่ำกว่าปลดออก สำหรับเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลย คณะรัฐมนตรีมีมติให้ควรลงโทษไล่ออกทั้ง 2 กรณี และกรณีหลอกลวงเรียกรับเงินจากรายการ โดยอ้างว่าสามารถฝากเข้าโรงเรียน ทำงานหรือช่วยเหลือในการสอบเข้าทำงานได้ให้ลงโทษเช่นเดียวกับกรณีทุจริตความผิดฐานทุจริตนั้นแม้จะนำเงินที่ทุจริตไปมาคืนก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษ ผู้ถูกลงโทษปลดออก มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เสมือนลาออก การสั่งให้ออกราชการ ไม่ใช่โทษทางวินัย

2.2.2.1 ประเภทของวินัยและผลของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1. วินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่

- 1) ไม่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- 2) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสมอภาค และเที่ยงธรรม ต้องมีความวิริยะอุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการและต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 3) อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น
- 4) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ
- 5) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือภายใน 7 วัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งก็ได้ และเมื่อเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม
- 6) ไม่ตรงต่อเวลา ไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียน ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- 7) ไม่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม ไม่สุภาพเรียบร้อย

และรักษาความสามัคคี ไม่ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมงานไม่ต้อนรับหรือให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมต่อผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

8) กลั่นแกล้ง กล่าวหา หรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความจริง

9) กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

10) เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

11) ไม่วางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนแสดงการฝักใฝ่ ส่งเสริม เกื้อกูลสนับสนุนบุคคล กลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมืองใด

12) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

13) ไม่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาวินัยไม่ป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย หรือละเลย หรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต

2. วินัยร้ายแรง ได้แก่

1) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

2) จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

3) ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

4) ละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

5) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

6) กลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียนหรือประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

7) กลั่นแกล้ง กล่าวหา หรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความจริง เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

8) กระทบการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทบการ หาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสีย ความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติในตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมุ่งหมายจะให้เป็น การซื้อขาย หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการกระทำ อันมีลักษณะเป็นการให้หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ได้รับความบรรจุแต่งตั้งโดยมิชอบ

9) คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบหรือนำเอา ผลงานทางวิชาการของผู้อื่นหรือจ้างวานใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ เพื่อไปใช้ในการเสนอขอ ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะ หรือการให้ได้รับเงินเดือนใน ระดับสูงขึ้น

10) ร่วมดำเนินการคัดลอก หรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่นโดยมิชอบหรือรับ จัดทำผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์เพื่อ ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง เลื่อนตำแหน่งเลื่อนวิทยฐานะหรือให้ได้รับเงินเดือนในอันดับสูงขึ้น

11) เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการทุจริตโดยการ ซื้อสิทธิหรือขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือการ เลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งการส่งเสริม สนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่นกระทบการในลักษณะเดียวกัน

12) กระทบความผิออญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดย คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ หรือกระทบการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

13) เสพยาเสพติด หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด

14) เล่นการพนันเป็นอาชญา

15) กระทบการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในความ คุ้มครองพิทักษ์ของตนหรือไม่

ผลของการกระทำผิดวินัย

- 1) ถูกสอบสวนลงโทษ
- 2) ถูกงดพิจารณาความดีความชอบ
- 3) ขาดความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน ตลอดจนบุคคลทั่วไป
- 4) ไม่ได้รับการส่งเสริมให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการเท่าที่ควร
- 5) เกิดความเดือนร้อนทั้งตนเองและครอบครัว
- 6) เกิดความเสียหายทั้งตนเองและทางราชการ
- 7) เสื่อมเสียชื่อเสียง

8) ไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญถ้าถูกลงโทษไล่ออก

9) อาจต้องรับผิดชอบทั้งทางอาญาและทางแพ่ง

ข้อควรทราบเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ (1) ไม่มีอายุความ (2) ขอมความกันไม่ได้ (3) ไม่อาจชดใช้ด้วยเงินเพื่อลบล้างความผิด (4) กรณีถูกสอบสวนวินัยร้ายแรง เมื่อออกจากราชการไปแล้ว ก็สอบสวนต่อไปได้ (5) กรณีถูกฟ้องคดีอาญาต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ (6) ถ้าถูกลงโทษหนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ในครั้งที่ถูกลงโทษ (7) ถ้าถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจะไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนทุกครั้งที่มีการขอ (8) โทษปลดออก มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนลาออก (9) เมื่อมีการกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาต้องสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีมูลต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลจึงยุติเรื่องได้ (10) การละเลยหรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือมิให้ผู้กระทำผิดถูกลงโทษหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย (11) การดำเนินการทางวินัยทั้งร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ต้องตั้งกรรมการสอบสวนทุกกรณี เว้นแต่กรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. (12) “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น “ประโยชน์” ในที่นี้หมายถึง ทรัพย์สินและไม่ใช่ทรัพย์สิน เช่น การได้รับบริการ การอนุญาต การอนุมัติ (13) คำว่า “กรณีมีมูล” หมายความว่า มีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นแล้ว²³

2.2.2.2 กระบวนการและวิธีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการทางวินัย หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการในการออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกัน อันได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษและการสั่งลงโทษ รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ในระหว่างสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพัก การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา เป็นต้น

ทั้งนี้ การสืบสวนเพื่อพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ตามมาตรา 95 ยังไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัย การสืบสวนที่ถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งกฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องสืบสวนก่อน

1) วิธีการดำเนินการทางวินัย

²³ คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.(2550). สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. หน้า 3-7.

(1) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพบว่าผู้ใต้บังคับบัญชาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ผู้บังคับบัญชาก็สามารถดำเนินการทางวินัยได้ทันที เช่น ผู้บังคับบัญชาพบเห็นการกระทำผิด ก็อาจสั่งให้ผู้นั้นชี้แจงหรือรายงานข้อเท็จจริงและอาจสืบสวนพยานผู้เห็นเหตุการณ์ประกอบการพิจารณาด้วย เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามิมีมูลกรณีเกิดขึ้นจริง ก็สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมต่อไป

(2) กรณีที่มีการร้องเรียนด้วยวาจา ให้จดปากคำและให้ผู้ร้องเรียนลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี พร้อมรวบรวมพยานหลักฐานอื่นๆ ประกอบกับการพิจารณา แล้วดำเนินการให้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยตั้งกรรมการสืบสวน หรือสั่งให้บุคคลใดไปสืบสวน หรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามก็ได้ หากเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหา ก็ให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป

(3) สำหรับกรณีที่มีการร้องเรียนเป็นหนังสือ ผู้บังคับบัญชาต้องสืบสวนในเบื้องต้นก่อน หากเห็นว่าไม่มีมูลก็สั่งยุติเรื่อง ถ้าเห็นว่ามีมูลก็สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป ในกรณีที่หนังสือร้องเรียนไม่ลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน หรือเป็นการร้องเรียนที่ไม่ปรากฏตัวตนของผู้ร้องเรียน หรือไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แน่นอนจะเข้าลักษณะของบัตรสนเท่ห์ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามมิให้รับฟัง เพราะจะทำให้ข้าราชการเสียขวัญในการปฏิบัติหน้าที่

การสืบสวนตามข้อ (1) – ข้อ (3) นี้ ยังไม่ถือเป็นการดำเนินการทางวินัย หากสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลและยุติเรื่องก็ไม่ต้องรายงานการดำเนินการตามระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 แต่อาจต้องรายงานผู้บังคับบัญชาตามสายงานการบังคับบัญชา หากเป็นกรณีมีมูลและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

2) ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

(1) การตั้งเรื่องกล่าวหา การตั้งเรื่องกล่าวหาเป็นการตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ตามมาตรา 98 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า ผู้ตั้งเรื่องกล่าวหาคือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา กรณีที่เป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตาม มาตรา 53 เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สำหรับกรณีที่เป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ผู้อำนวยการสถานศึกษา สามารถแต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการในโรงเรียนได้ทุกคน แม้ว่าจะไม่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งก็ตาม เว้นแต่กรณีที่เป็น การช่วยปฏิบัติราชการจะมีเพียงอำนาจการบังคับบัญชา แต่ไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยหรือสั่ง

ลงโทษ กรณีเช่นนี้จะต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ คำสั่งให้ระบุชื่อผู้กล่าวหา เรื่องที่กล่าวหา และรายชื่อของคณะกรรมการสอบสวน โดยไม่ต้องระบุนามตราหรือกรณีความผิดเรื่องที่กล่าวหา หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมแห่งการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย

การตั้งเรื่องกล่าวหาเป็นขั้นตอนที่จำเป็นไม่ว่าจะเป็นกรณีความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม จะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าคุณกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยในเรื่องใด เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาปรับตัวและมีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้

“เรื่องที่กล่าวหา” นั้น ไม่ใช่กรณีกระทำผิด แต่เป็นเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิด ดังนั้น ในการตั้งเรื่องกล่าวหาในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงควรระบุแต่เพียงเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดเท่านั้น ไม่ควรระบุนามตราว่าด้วยวินัย หรือกรณีความผิด การระบุนามตราว่าด้วยวินัยหรือกรณีความผิดนั้น ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของคณะกรรมการสอบสวนและผู้มีอำนาจพิจารณาโทษที่จะพิจารณาปรับบทความผิด หากหลังจากได้สอบสวนพิจารณาข้อเท็จจริง ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไปกำหนดบทความตราว่าด้วยวินัย หรือกรณีความผิดไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเสียแต่แรกแล้ว อาจกลายเป็นการจำกัดขอบเขตของการสอบสวนให้อยู่เฉพาะในบทความตราว่าด้วยวินัยหรือกรณีความผิดกำหนดไว้ ถ้าพบการกระทำผิดที่เกินกว่านั้นจะเกิดปัญหาว่าเป็นการสอบสวนเรื่องอื่น หรือพิจารณาลงโทษในเรื่องอื่น ฉะนั้น คำสั่งตั้งกรรมการสอบสวนจึงควรระบุแต่เพียงเรื่องราวหรือการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด โดยไม่ระบุบทความตราว่าด้วยวินัยหรือกรณีความผิด เมื่อสอบสวนแล้วคณะกรรมการสอบสวนและผู้มีอำนาจพิจารณาโทษจึงจะพิจารณาจากพยานหลักฐานว่าเรื่องที่กล่าวอ้าง ฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องนั้นอย่างไร แล้วปรับบทเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด

(2) การแจ้งข้อกล่าวหา การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ ดังที่มาตรา 89 บัญญัติว่า “...ในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยาน ก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและสืบแก้ข้อกล่าวหา” การแจ้งข้อกล่าวหาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องแจ้งอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าคุณกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร รวมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าในการสอบสวนนี้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตลอดจนอ้างพยานหลักฐาน หรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา การแจ้งดังกล่าวคือการทำบันทึกตามแบบ สว.3 โดยทำเป็น 2

ฉบับ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหลงลายมือชื่อรับทราบแล้วมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ อีกหนึ่งฉบับเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน

“ข้อกล่าวหา” ที่จะต้องแจ้งและอธิบายให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ คือ กรณีและพฤติการณ์แห่งการกระทำที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดซึ่งจะต้องอยู่ในวงรอบขอบเขตของ “เรื่องที่ถูกกล่าวหา” โดยอธิบายเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ชัดเจนขึ้นพอให้ผู้ถูกกล่าวหาจะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ เช่น อธิบายว่าผู้ถูกกล่าวหาทำอะไรและทำอย่างไรในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ถูกรื่องตรงประเด็น

(3) การสอบสวน การสอบสวน คือ การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม และเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดจริงจะได้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยนั้น

การสอบสวนแม้ว่าจะจะเป็นความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง มาตรา 98 กำหนดให้ต้องสอบสวนทุกกรณีและต้องดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

ข้อยกเว้น

ในกรณีตามมาตรา 98 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ ซึ่งกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 กำหนดไว้ดังนี้

1) การกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ได้แก่ (1) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ประจักษ์ชัดเจนอยู่แล้ว (2) กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

2) การกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ได้แก่ (1) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (2) ละทิ้งหน้าที่ราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ (3) กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวนตาม

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพ เป็นหนังสือ

(4) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กรณีวินัยไม่ร้ายแรง : ผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีวินัยร้ายแรง : (1) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 (2) ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุตามมาตรา 100 วรรคหก (3) ผู้บังคับบัญชาผู้รับรายงานตามมาตรา 104 (4) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 94²⁴

(5) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 3 กำหนดให้ คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีก 2 คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการในกรณีจำเป็นจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ และต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรม ตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน เป็นกรรมการสอบสวน สรุปคือ คณะกรรมการต้องมี (1.1) อย่างน้อย 3 คน (1.2) เป็นข้าราชการ (1.3) ประธานต้องดำรงตำแหน่ง/วิทยฐานะไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา (1.4) ในคณะกรรมการต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือ ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยเป็นกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 1 คน คำว่า “ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย” หมายถึง ผู้ที่เคยเป็นกรรมการสอบสวน หรือเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

(6) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องระบุ ดังนี้ (1.1) เป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง/ไม่ร้ายแรง (1.2) ชื่อและตำแหน่ง/วิทยฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (1.3) เรื่องที่กล่าวหา (1.4) ชื่อและตำแหน่ง/วิทยฐานะของคณะกรรมการสอบสวนทั้งวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง จึงควรระบุให้ชัดเจนว่า เป็นเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เนื่องจากจะต้องใช้กฎสอบสวนฉบับเดียวกันและต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะต้องระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและสืบแก้ข้อกล่าวหา

(7) การแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาและคณะกรรมการสอบสวนทราบ เมื่อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้ (1.1) แจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูก

²⁴ คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. แหล่งเดิม. หน้า 8-13.

กล่าวหาหนึ่งฉบับด้วย ถ้าไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ หรือผู้ถูกกล่าวหาตามที่อยู่ปรากฏหลักฐานของราชการเมื่อล่วงพ้น 15 วันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว (1.2) ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ประธานและกรรมการทราบพร้อมทั้งส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาให้ประธานกรรมการและให้ลงลายมือชื่อ และ วัน เดือน ปี ที่รับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย

(8) ลำดับขั้นตอนการสืบสวน

1. ประธานกรรมการลงลายมือ ชื่อ วัน เดือน ปี ที่รับทราบ
2. ประชุมคณะกรรมการ เพื่อวางแนวทางการสอบสวน
(ข้อ 16) พิจารณาเรื่องที่กล่าวหา
3. แจ้งและอธิบาย ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ (สว.2)
ข้อ 20 แจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา
-ถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะรับสารภาพหรือไม่
4. รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา
(กรณีที่ถูกกล่าวหาไม่รับสารภาพ)
-ประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหา
ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิด
วินัยกรณีใดตามมาตราใด
5. แจ้งข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐาน
และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา
ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
-ถามความประสงค์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยื่นคำชี้แจง
เป็นหนังสือหรือจะให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ (สว.3)
6. สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา

15 วันนับแต่
วันทราบคำสั่ง

60 วันนับแต่
แจ้ง สว. 2

15 วันนับแต่
วันดำเนินการ
ตามข้อ 4

60 วันนับแต่
วันดำเนินการ
ตามข้อ 5

7. ประชุมพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดเพื่อลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหา
กระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าผิดเป็นความผิดร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง
ผิดกรณีใด มาตราใด ควรได้รับโทษสถานใด
หรือหย่อนความสามารถตามมาตรา 111 หรือมีมลทิน
หรือมีหมอง ตามมาตรา 112
8. ทำบันทึกรายงานการสอบสวน (ข้อ 39)
9. เสนอสำนวนการสอบสวนต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

30 วันนับแต่
วันที่ดำเนินการ
ตามข้อ 6

หมายเหตุ

- 1) รวมระยะเวลาการสอบสวนวินัยร้ายแรง ตามที่กฎ ก.ค.ศ. กำหนด 180 วัน
- 2) สามารถขยายเวลาได้ตามความจำเป็นในแต่ละขั้นตอน ครั้งละไม่เกิน 60 วัน
- 3) หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน 240 วัน ประธานกรรมการต้องรายงานเหตุให้ผู้สั่ง
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อรายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาทราบ เพื่อมีมติติดตามเร่งรัด
การสอบสวน

อนึ่ง สำหรับการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ข้อ 21 กำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จ ภายใน
90 วัน หากไม่เสร็จ ให้ขยายได้ไม่เกิน 30 วัน โดยนำขั้นตอนตามข้อ 20 มาใช้ โดยอนุโลม

การสอบสวนทางวินัยเป็นการค้นหาข้อเท็จจริง หรือแสวงหาความจริงให้ได้ว่า ผู้ถูก
กล่าวหากระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งเป็นระบบไต่สวน โดยถือประโยชน์ส่วนรวมเป็น
หลัก ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วย

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสร็จแล้ว ต้องทำรายงานสอบสวนตามแบบ สว.6 โดยสรุป
ความเห็นว่ามีความเห็นอย่างไร ยกเหตุผลประกอบว่าเพราะเหตุใดจึงเห็นเช่นนั้น กรณีที่เห็นว่าผิด
ให้ระบุด้วยว่าผิดร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง หากเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ต้องเสนอให้ลงโทษปลด
หรือไล่ออก จะเสนอโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

(9) ความเห็นของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนต้องตรวจสอบว่า คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์แล้วหรือไม่
หากเห็นว่าตอนใดไม่ถูกต้องก็สั่งให้ไปทำเสียให้ถูกต้องสมบูรณ์ได้ และผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนจะต้องแสดงความเห็นไว้ในรายงานการสอบสวนว่ามีความเห็นอย่างไร เห็นด้วยกับ
กรรมการสอบสวนหรือไม่ และควรลงโทษสถานใด เพราะเหตุใด

ในกรณีที่เป็นการตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าคณะกรรมการสอบสวน
หรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง (หรือทั้ง 2

ฝ่าย เห็นว่าร้ายแรง) ต้องนำเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา แต่ถ้าทั้ง 2 ฝ่าย เห็นว่าไม่ร้ายแรง ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งลงโทษได้ตามอำนาจของตนเองหากโทษที่จะลงนั้นเกินอำนาจที่กฎ ก.ค.ศ.กำหนด จะต้องเสนอสำนวนไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจ ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานก็อาจพิจารณาลงโทษได้ตามความเหมาะสม เมื่อสั่งลงโทษแล้วจึงรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาเห็นชอบแล้วต้องรายงานไปยัง ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาต่อไป²⁵

2.2.2.3 ผลที่เกิดจากการถูกดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1) การสั่งพักราชการ การสั่งพักราชการ คือ การสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งระหว่างสอบสวนพิจารณาทางวินัย หรือระหว่างถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา และงดเบิกจ่ายเงินเดือนและเงินอื่นๆ ที่จ่ายเป็นรายเดือน ตลอดจนเงินช่วยเหลือต่างๆ ไว้ก่อน ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะไม่ให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อป้องกันมิให้เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนและพิจารณา หรือมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อราชการประการอื่น และถ้าสอบสวนพิจารณาฟังข้อเท็จจริงได้ว่า เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะได้สั่งลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออก ตั้งแต่วันพักราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการการสั่งพักราชการ

การสั่งพักราชการมีหลักเกณฑ์และวิธีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 103 และในระหว่างที่ ก.ค.ศ. ยังมีได้ออกกฎ ก.ค.ศ. จึงให้นำกฎ ก.ค. ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2542) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

1) กรณีที่อาจสั่งพัก (1) มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนต้องถูกตั้งกรรมการสอบสวน (2) มีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

คำว่า “ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา” หมายถึง ถูกพนักงานสอบสวนกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญา โดยตกเป็นผู้ต้องหาแล้ว แต่ยังไม่ได้ถูกฟ้องศาล

2) เหตุผลที่จะสั่งพัก (1) กรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญานั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือเกี่ยวกับความประพฤติหรือพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจและผู้มีอำนาจสั่งพักราชการพิจารณาเห็นว่า ถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการอาจเกิดการเสียหายแก่ราชการ หรือ (2) มีพฤติกรรมที่แสดงว่า ถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณาหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น (3) ผู้นั้นอยู่ระหว่างการถูกควบคุม ชัง หรือต้องจำคุกมาเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 15 วันแล้ว (4) ผู้นั้นถูกตั้งกรรมการสอบสวนและต่อมามีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความ

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 8-15.

ผิดอาญาในเรื่องที่สอบสวนหรือถูกตั้งกรรมการสอบสวนภายหลังที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญา และผู้มีอำนาจเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาได้ประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง

กรณีข้าราชการถูกตั้งกรรมการสอบสวนในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือต้องหาคดีอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา ไม่จำเป็นต้องสั่งพักราชการทุกราย ถ้าเห็นว่าถึงแม้ผู้นั้นคงอยู่ในหน้าที่ราชการระหว่างถูกสอบสวนก็ไม่เสียหายต่อราชการ หรือ ถ้าเห็นว่าผู้นั้นไม่มีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็นผู้อุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณาหรือ จะไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นแต่ประการใด จะไม่สั่งพักราชการก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้น อยู่ระหว่างควบคุมหรือขัง หรือถูกจำคุกมาเป็นเวลาเกิน 15 วันแล้ว กฎหมายบังคับให้ต้องสั่งพักราชการเพราะผู้นั้น ไม่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ได้

3) ระยะเวลาการสั่งพักราชการ การสั่งพักราชการจะต้องสั่งพักตลอดเวลาที่สอบสวนพิจารณา คำว่า “สอบสวนพิจารณา” มีความหมาย ดังนี้ (1) ในกรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง หมายถึง ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษ หรือคำสั่งอย่างใดที่เป็นการวินิจฉัยแล้วว่าผู้นั้นกระทำความผิดหรือมิได้กระทำความผิดอย่างไร (2) ในกรณีต้องหาคดีอาญา หมายถึง การสอบสวนของพนักงานสอบสวนและพิจารณาของพนักงานอัยการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง (3) ในกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หมายถึง การพิจารณาของศาลจนคดีถึงที่สุด

4) กรณีที่ต้องพักทุกเรื่องทุกกรณี กรณีที่ถูกตั้งกรรมการสอบสวนหลายสำนวนหลายคดี ต้องสั่งพักทุกสำนวน ทุกคดี ถ้าภายหลังปรากฏมีกรณีเพิ่มขึ้นก็ต้องสั่งพักกรณีเพิ่มขึ้นนั้นด้วย

5) วันพักราชการ ห้ามมิให้สั่งพักย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่ (1) กรณีถูกควบคุม ขัง หรือต้องจำคุก ให้สั่งย้อนไปถึงวันที่ถูกควบคุม ขัง หรือต้องจำคุกได้ (2) กรณีที่สั่งพักไว้แล้ว แต่ต้องสั่งใหม่ เพราะคำสั่งเดิมไม่ถูกต้อง ให้ย้อนไปตามคำสั่งเดิมหรือวันที่ควรต้องพัก (3) กรณีที่สั่งพักไว้แล้ว ภายหลังมีกรณีที่ต้องสั่งพักเพิ่มขึ้น ให้สั่งพักย้อน ไปตามกรณีแรก

6) ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการ คือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรคสอง ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 53 ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 100 วรรคหก นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานตามมาตรา 104

7) คำสั่งพักราชการ คำสั่งต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ กรณีเหตุที่สั่งให้พักราชการ

8) การแจ้งคำสั่ง ต้องแจ้งและส่งสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกสั่งทราบโดยพลัน แต่ถ้าไม่อาจแจ้งหรือแจ้งแล้วไม่ยอมรับทราบให้ปิดสำเนาไว้ ณ ที่ทำการของผู้นั้น หรือแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

9) ผลของการถูกสั่งพัก (1) ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แต่ไม่ขาดจากอัตราเงินเดือน (2) ไม่อาจสั่งย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นได้ (3) มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ

10) การสั่งให้ผู้ถูกพักราชการกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ หมายถึง การสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง หลังจากให้พ้นจากตำแหน่งไปชั่วคราว มาตรา 103 บัญญัติว่า "ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่า ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออกจากราชการ และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้นั้นมีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและวิทยฐานะเดิมหรือตำแหน่งเดียวกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและ วิทยฐานะนั้น ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 100 วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม..."

11) การสั่งพักราชการ มีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้ (1) ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามลดโทษต่ำกว่าปลดออก สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเสนอเรื่องให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีมติเป็นประการใดให้ผู้นั้นมีอำนาจสั่งบรรจุหรือผู้สั่งตั้งกรรมการสอบสวนส่งไปตามนั้น (2) ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดวินัยและไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุใดๆ ก็ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิม หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า และผู้นั้นมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง หรือมาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะ ถ้าเป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ต้องรบบังคมทูลเพื่อทรงกรุณาโปรดเกล้า (3) ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัยร้ายแรงที่จะลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่ต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้สั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ แล้วสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณี (4) ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้สั่งลงโทษย้อนไปก่อนวันที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น โดยไม่ต้องสั่งให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ (5) ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดวินัยแต่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่นก็ให้สั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่น โดยไม่ต้องสั่งให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ

12) การจ่ายเงินเดือนของผู้ถูกสั่งพักราชการ พระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ.2502 ให้จ่ายดังนี้ เมื่อคดีหรือกรณีถึงที่สุด (1) ไม่ผิดให้จ่ายเต็ม (2) ผิดแต่ไม่ถึงออกจ่ายครั้งหนึ่ง (3) ผิดถึงออกไม่จ่าย

13) คดีหรือกรณีถึงที่สุด มีนัยดังนี้ (1) ถ้าเป็นคดีในศาล คดีถึงที่สุดเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว (2) ถ้าถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีจะถึงที่สุดเมื่อการสอบสวนพิจารณาเสร็จและรายงานผลการสอบสวนนั้นไปยัง อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาหรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่

กรณี และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. มีมติเป็นอย่างไรถือเป็นที่สุด (3) กรณีที่มีการอุทธรณ์/ร้องทุกข์คำสั่งลงโทษกรณีจะถึงที่สุดเมื่อได้มีการพิจารณาอุทธรณ์/ร้องทุกข์แล้ว

14) การให้ออกจากราชการไว้ก่อน การให้ออกจากราชการไว้ก่อน คือ การให้ข้าราชการผู้มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ออกจากราชการขาดจากตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ระหว่างการสอบสวนพิจารณาเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา การให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นผลให้พ้นจากตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ซึ่งอาจแต่งตั้งผู้อื่นดำรงตำแหน่งและอัตราเงินเดือนนั้นได้²⁶

หลักเกณฑ์การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน (1) มีเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการได้ (2) จะต้องเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นว่าการสอบสวนหรือการพิจารณากรณีหรือคดีนั้นจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว

ขั้นตอนและวิธีการเช่นเดียวกับการสั่งพักราชการ ในกรณีที่มีการสั่งพักราชการไว้แล้ว แต่มีเหตุอันควรต้องสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน จะสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนอีกชั้นหนึ่งก็ได้ โดยสั่งให้ออกตั้งแต่วันพักราชการเป็นต้นไป

15) ผลของการสั่งออกราชการไว้ก่อน (1) ผู้ถูกสั่งให้อออกราชการไว้ก่อน ย่อมให้พ้นสภาพเป็นข้าราชการและต้องออกราชการไปชั่วคราวแต่เป็นการออกราชการที่ไม่เด็ดขาด จะต้องมีการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อสอบสวนพิจารณาเสร็จแล้วอีกชั้นหนึ่ง (2) ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. ได้ (3) อาจแต่งตั้งบุคคลอื่นมาแทนตำแหน่งนั้นได้ แต่ต้องคำนึงด้วยว่าหากผลการสอบสวนพิจารณาเสร็จแล้วปรากฏว่า ผู้นั้นมีได้กระทำผิด หรือ กระทำผิดแต่ไม่ถึงต้องออกราชการ จะมีตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันรองรับหรือไม่

การสั่งให้กลับเข้ารับราชการและการจ่ายเงินเดือนของผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นไปเช่นเดียวกับผู้ถูกสั่งพักราชการ²⁷

16) การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ หมายถึง การพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยหรือไม่หากกระทำผิดเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใดและควรลงโทษสถานใดการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษเป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวน เว้นแต่กรณีที่เป็นความผิดปรากฏ

²⁶ แหล่งเดิม. หน้า 16-20.

²⁷ แหล่งเดิม. หน้า 21.

ชัดแจ้งตามที่กำหนด ในกฎ ก.ค.ศ. ข้อเท็จจริงอาจได้จากการสืบสวน หรือจากการรวบรวมเอกสาร ข้อมูล แล้วแต่กรณี

2.2.2.4 ข้อควรคำนึงและวิธีการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1) ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิด และกำหนดโทษ ได้แก่ (1) ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย (2) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง (3) ก.ค.ศ.

ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง : ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดให้ (1) ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ามีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% เป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน (2) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% เป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน หรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 1 ขั้น (3) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง เลขานุการ อธิบดี อธิการบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า มีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% เป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน หรือลดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง : ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษมีดังนี้ (1) ก.ค.ศ. : สำหรับตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งศาสตราจารย์ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ และผู้ซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว (2) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง : สำหรับตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่งยกเว้นตำแหน่งตามข้อ (1)

2) หลักการพิจารณาความผิด การพิจารณาความผิด มีหลักที่ควรคำนึง ดังนี้

หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก การกระทำใดจะเป็นความผิดทางวินัย ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัย ก็ไม่สามารถลงโทษเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการกระทำนั้นได้ ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยกรณีใดจะต้องเอาองค์ประกอบของการกระทำ ความผิดกรณีนั้นด้วย เช่น กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีองค์ประกอบคือ (1) มีหน้าที่ราชการต้องปฏิบัติ (2) ปฏิบัติหรือละเว้นหน้าที่ราชการ โดยมิชอบ (3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์มิควรได้ นอกจากนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึง (1) มีหน้าที่ราชการต้องปฏิบัติ หมายถึง มีหน้าที่

ตามที่กฎหมายกำหนดหรือหน้าที่ตามมาตรฐานตำแหน่ง หน้าที่จากผู้บังคับบัญชามอบหมายหรือหน้าที่จากการสมัครใจเข้าผูกพันตนเอง ยอมรับเป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ (2) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หมายถึง การจงใจกระทำหรือการจงใจละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ “โดยมิชอบ” หมายถึง มิชอบด้วยกฎหมายระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือมติคณะรัฐมนตรี (3) เพื่อให้ตัวเองและผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ “ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่เป็นคุณแก่ผู้รับ อาจหมายถึงทรัพย์สินและมีใช้ทรัพย์สิน เช่น อาจเป็นบริการ การได้รับความสะดวก รวดเร็ว การอนุญาต การอนุมัติ “มิควรได้” หมายถึง มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมไม่เข้าองค์ประกอบ กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ถ้าไม่ครบองค์ประกอบความผิดของกรณีใด ก็ไม่เป็นความผิดตามกรณีนั้น หากข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบกรณีใด ตามมาตราใด ก็ปรับบทความผิดไปตามกรณีนั้น มาตรา นั้นและลงโทษไปตามความผิดนั้น

แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาความผิดโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมแต่เพียงอย่างเดียว อาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามความเป็นจริงหรือตามเหตุผลที่ควรจะเป็น เช่น กรณีผู้บริหารโรงเรียนไม่นำเงินที่เหลือจากค่าใช้จ่ายโครงการอาหารกลางวัน โครงการอาหารเสริม (นม) หรือโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาคืนเข้าบัญชีธนาคาร และได้นำเงินไปใช้ในกิจกรรมพิเศษต่างๆ ของโรงเรียน โดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินมาแสดงเพื่อหักล้างยอดเงินทางบัญชีของโรงเรียนให้ตรงกับยอดเงินบัญชีของธนาคาร แสดงว่า อาจนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว กรณีเช่นนี้ถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ก็ต้องปรับบทความผิดเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะ (1) มีหน้าที่ราชการ (2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ (3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เข้าองค์ประกอบความผิดกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 84 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว ความผิดดังกล่าว กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมาตรา 99 บัญญัติว่า ในกรณีที่ทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก และในกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 กำหนดว่า ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีนี้หากพิจารณาตามหลักนิติธรรมที่เคร่งครัดแล้ว จะต้องลงโทษถึงไล่ออกหรือปลดออก ซึ่งอาจไม่ถูกต้องตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น จึงต้องนำหลักมนุษยธรรมมาประกอบพิจารณาด้วย

หลักมนุษยธรรม ได้แก่ การพิจารณาให้เป็นที่ไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริง และตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น หมายถึง การพิจารณาความผิดไม่ควรคำนึงถึงแต่ความถูกผิดตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย “ความยุติธรรม” ได้แก่ เรื่องที่บุคคลในสังคมซึ่งเป็นบุคคลที่มีเหตุผลมีความรู้สึกผิดชอบ เชื่อมั่นว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม : (ลอร์ด เคนนิ่ง) เช่น ตาม

ตัวอย่างดังกล่าวในข้อ 1 การพิจารณาวินิจฉัยจะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของเรื่องนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร กล่าวคือ แม้จะไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินมาแสดงเพื่อหักล้างยอดเงินทางบัญชีของโรงเรียนให้ตรงกับยอดเงินทางบัญชีของธนาคารซึ่งอาจเป็นเพราะความบกพร่องในการควบคุมระบบการเงิน หากฟังได้ว่าผู้รับเงินไม่มีประวัติเสื่อมเสียทางการเงินและปรากฏว่าโรงเรียนได้สร้างรั้วคอนกรีต ศาลาอเนกประสงค์ สวนหย่อมและโครงการกิจกรรมพิเศษต่างๆ ตามที่กล่าวอ้างจริง โดยไม่มีงบประมาณจากทางราชการอุดหนุน ถ้าฟังเงินบริจาคอย่างเดียวไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาโรงเรียนการกระทำแม้จะขัดกับระเบียบทางราชการ แต่หากมิได้ทำความเสียหายต่อโรงเรียนหรือมิได้ทำให้เด็กนักเรียนอดกินอาหารกลางวันเสริม (นม) แต่อย่างไร กรณีเช่นนี้ยังไม่อาจฟังเป็นเรื่องทุจริต จะเป็นเพียงการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของราชการ ดังนั้น การพิจารณาความผิดจึงต้องอาศัยหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมประกอบกัน จึงจะเกิดความถูกต้องและเป็นธรรมเป็นการใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรม

3) หลักการพิจารณากำหนดโทษ การพิจารณากำหนดโทษมีหลักที่ควรคำนึงถึง ดังนี้
หลักนิติธรรม คือ การคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

(1) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง : โทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน อาจลดหย่อนโทษได้แต่ต้องไม่ต่ำกว่าปลดออก

(2) ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง : โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้

(3) กรณีความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บน เป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ในการลดหย่อนโทษ ผู้บังคับบัญชาต้องวางโทษก่อนว่าควรลงโทษสถานใด แต่มีเหตุอันควรลดหย่อนโทษอย่างไรจึงให้ลงโทษสถานใด หรือให้ลดหย่อนเป็นสถานใด

การพิจารณาลงโทษมีหลักที่ควรคำนึงถึงดังนี้

เหตุลดหย่อนโทษได้แก่ เป็นความผิดครั้งแรก ไม่เกิดความเสียหาย บรรเทาความเสียหาย รู้เท่าไม่ถึงการณ์ คุณความดี เป็นต้น ทั้งนี้ กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรไล่ออกจากราชการเท่านั้น โดยเห็นว่า การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษ

หลักมโนธรรม คือ การพิจารณากำหนดโทษให้เหมาะสมตามควรแก่กรณี เช่น ความผิดร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษร้ายแรง ความผิดไม่ร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษไม่ร้ายแรง ให้เหมาะสมกับกรณีความผิด

หลักความเป็นธรรม คือ ต้องพิจารณากำหนดโทษโดยเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษไม่มีการยกเว้น ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง กระทำผิดอย่างเดียวกันควรต้องลงโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตาม

ก็ดี แม้จะเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่พฤติการณ์แห่งการกระทำอาจไม่เหมือนกันโทษจึงอาจแตกต่างกันได้ เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิด การให้โอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเอง เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด และสภาพของผู้กระทำผิด

นโยบายของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาควรได้รับทราบนโยบายของทางราชการในการปราบปรามกวดขันการกระทำผิดต่างๆ เพื่อนำมาเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามนโยบายของทางราชการ เช่น ยาเสพติด ทูจริตคอร์รัปชัน ละเมิดสิทธิเด็ก และทุจริตการสอบคัดเลือก

(4) การลงโทษ การลงโทษ เป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาวินัย นอกเหนือจากการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัยโดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำผิดวินัย และเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การลงโทษทางวินัยมีผลดีในแง่เป็นการปรามไว้ไม่ให้ผู้อื่นกล้ากระทำผิดเพราะกลัวถูกลงโทษ แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นลำดับสุดท้ายในการรักษาวินัย แต่ก็ เป็นมาตรการที่สำคัญ และจำเป็น ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นผู้กระทำผิดวินัยดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 97 บัญญัติว่า “ การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยายาม โดยอคติหรือโดยโทสจริตหรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิดในคำสั่งลงโทษ ให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในสถานโทษ เช่นนั้น” หากแต่มีจุดหมายดังนี้ คือ (1.1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน จุดมุ่งหมายนี้ปรากฏจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตราต่างๆ ว่า โดยที่มาตรา 82 บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษา วินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ” และมาตรา 95 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย นอกจากนั้น วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ และตาม หมวด 7 หรือมีพฤติกรมปกป้อง ช่วยเหลือ เพื่อมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัย หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดวินัย” ตามกฎหมายดังกล่าว แสดงจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้บังคับบัญชาคำเนินการลงโทษ ผู้กระทำผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือเพื่อเป็นการปรามผู้กระทำผิด และปรามมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง ให้ข้าราชการทุกคนสังวรไว้ว่าถ้ากระทำผิดวินัยจะต้องถูกลงโทษ เพื่อรักษามาตรฐานความผิด ขวัญ กำลังใจ ประสิทธิภาพของข้าราชการ จุดมุ่งหมายนี้ปรากฏตามมาตรา 95 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา มีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาเจตคติจิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ให้เป็นไปในทางที่มีวินัย” (1.2) การปฏิบัติตนตามแบบอย่างที่ดีของผู้บังคับบัญชา การฝึกอบรม การส่งเสริมให้มีการพัฒนา จะทำให้ข้าราชการมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในระบบราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีและตั้งใจทำงานให้เกิดผลดี ซึ่งเป็นผลสะท้อนถึงประสิทธิภาพของข้าราชการ (1.3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น การลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด จะทำให้ผู้ถูกลงโทษยอมรับและเกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำ จะเป็นทางจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น (1.4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ทางหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการก็คือ การทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีประสิทธิภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ

(5) ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษต้องเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย หมายถึง มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นผู้บังคับบัญชา เช่น (1.1) กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (1.2) กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (1.3) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (1.4) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (1.5) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (1.6) กฎหมายว่าด้วยระเบียบจัดตั้งสถาบันการศึกษา ฯลฯ

ผู้บังคับบัญชาที่จะมีอำนาจสั่งลงโทษนั้น ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจลงโทษ ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีอำนาจลงโทษไว้ แม้จะเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายก็ไม่มีอำนาจลงโทษ เช่น รองปลัดกระทรวง รองเลขาธิการ รองอธิบดี รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย แต่ตำแหน่งดังกล่าวกฎหมายมิได้ให้อำนาจสั่งลงโทษเว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจลงโทษ หรือเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้มีอำนาจลงโทษ

การสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงหรือการสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามมติคือ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณี

คำสั่งลงโทษ : ต้องทำเป็นหนังสือให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างใดในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

(6) ข้อควรคำนึงในการสั่งลงโทษ การลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงขั้นตอนในการดำเนินการก่อนการสั่งลงโทษ และอำนาจในการ

ลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่กระทำการนอกเหนืออำนาจของตน การสั่งลงโทษที่มีได้กระทำได้ตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการสั่งลงโทษที่ไม่ถูกต้อง ต้องดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง ได้แก่ (1.1) การสั่งลงโทษเกินอำนาจ ในกรณีที่กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษให้อำนาจผู้อำนวยการสถานศึกษาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน ถ้าสั่งลงโทษเกินอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษได้ แม้โทษนั้นจะเกินอำนาจ เนื่องจากการสั่งตามมติ มิได้เป็นการสั่งโดยอาศัยอำนาจของตนเอง แต่ทั้งนี้อัตราโทษต้องไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เช่น โทษตัดเงินเดือน ตัดได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% เป็นเวลาสูงสุดไม่เกิน 3 เดือน หรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ไม่เกิน 1 ขั้น ซึ่งเป็นอัตราโทษที่มีกฎหมายกำหนดไว้แล้ว มิฉะนั้นจะเป็นการสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (1.2) ต้องเป็นโทษตามที่กฎหมายกำหนด หมายถึง ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย หรือหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยต้องใช้บังคับแก่ผู้ใด ผู้นั้นย่อมต้องมีสิทธิได้รู้ว่ามีโทษใดบ้างที่จะนำมาใช้บังคับแก่การกระทำของตน เช่น โทษตัดเงินเดือนกฎหมายกำหนดให้ตัดเงินเดือน ครั้งหนึ่งได้ไม่เกิน 5% เป็นเวลาสูงสุด ไม่เกิน 3 เดือนตามอำนาจของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับหรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ไม่เกิน 1 ขั้น ไม่อาจลงโทษนอกเหนือกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือเกินกว่าอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดได้ เช่น ลงโทษตัดเงินเดือน 10 % หรือลดขั้นเงินเดือน 2 ขั้น เพราะกฎหมายมิได้กำหนดอัตราโทษดังกล่าวไว้ในกรณีที่เป็นคำสั่งตามมติก็เช่นเดียวกัน แม้จะเป็นการสั่งตามมติก็ต้องเป็นโทษและอัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ไม่อาจมีมตินอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ มิฉะนั้น จะเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งที่สั่งตามมติก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใช้บังคับ (1.3) ผู้สั่งลงโทษมิใช่ผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานอาจมีข้าราชการจากหลายหน่วยงานมาทำงานร่วมกัน เช่น ข้าราชการครูโรงเรียน ก ไปช่วยราชการโรงเรียน ข. ผู้บริหารโรงเรียน ข. มิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ไปช่วยราชการ จึงไม่มีอำนาจสั่งลงโทษมีเพียงอำนาจการบังคับบัญชาเท่านั้น (1.4) ผู้สั่งลงโทษโดยไม่ได้ตั้งกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.ค.ศ. หรือมิได้นำเสนอองค์คณะพิจารณาในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า เป็นความผิดวินัยร้ายแรง (1.5) การสั่งลงโทษห้ามสั่งย้อนหลัง เว้นแต่กรณีที่มีการพิจารณาหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนหรือเป็นกรณีที่ให้ย้อนได้ตามระเบียบว่าด้วยวิธีการออกคำสั่ง (1.6) สภาพการเป็นข้าราชการ การสั่งลงโทษจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อ ผู้นั้นยังมีสภาพเป็นข้าราชการอยู่ แต่สำหรับกรณีที่มีการกล่าวหาในเรื่องวินัยร้ายแรง หรือต้องหาว่าการทำความผิดทางอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญาอยู่ก่อนที่ผู้นั้นจะออกจากราชการ แม้ผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ให้อำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้น

ต่อไปได้ เว้นแต่จะเป็นการออกจากราชการเพราะตาย ถ้าผลการสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก ช้อนหลังได้วันแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เมื่อผู้นั้นออกจากราชการไปแล้วกฎหมายให้คงโทษเสียได้ (มาตรา 102) สำหรับในกรณีที่ผู้นั้นตายในระหว่างการสอบสวนผู้บังคับบัญชาไม่อาจสั่งลงโทษได้ ต้องสั่งยุติเรื่อง²⁸

(7) การรายงานการดำเนินการทางวินัย ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 กำหนดให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการเสร็จสิ้นที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง โดยแยกเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษากับไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา กรณีที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาก็จะรายงานสิ้นสุดที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา กรณีไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาจะรายงานสิ้นสุดที่ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ดังนี้ (1.1) กรณีวินัยไม่ร้ายแรง : เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของตนแล้ว กรณีที่อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยนั้น ไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรณีที่มีไม่ได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าโทษที่จะลงสูงเกินกว่าอำนาจของตน ให้รายงานไปยังผู้มีอำนาจ เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือหัวหน้าส่วนราชการได้รับรายงาน ต้องตรวจสอบการดำเนินการว่าถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ รวมถึงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและคำสั่งลงโทษถูกต้องหรือไม่ การปรับข้อเท็จจริงกับบทกฎหมายถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้องก็ให้แก้ไขให้ถูกต้องและผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงาน อาจเปลี่ยนแปลงโทษได้ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้ระดับโทษไม่เกินอำนาจของตน คำสั่งลงโทษเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้ว ต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งลงโทษให้ผู้นั้นทราบโดยเร็วพร้อมทั้งต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบว่าสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อใครได้ ภายในกี่วัน ในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษด้วยอำนาจของตนเอง สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ซึ่งอาจเป็นการให้ลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่ง ในทางปฏิบัติจะให้ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบในคำสั่งลงโทษนั่นเอง และให้ผู้ถูกลงโทษเก็บไว้ 1 ฉบับ และเก็บรวมไว้

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 22-30.

ในจำนวน 1 ฉบับ หากเป็นการแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ต้องเป็นไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หากไม่มีการแจ้งสิทธิดังกล่าวอายุความอุทธรณ์จะขยายเป็น 1 ปีเมื่อมีการส่งลงโทษแล้วต้องรายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง พิจารณาตามมาตรา 104 ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานเห็นว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้ ตามมาตรา 104 (1)ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 53 หรือไม่ก็ตาม เมื่อดำเนินการแล้วจึงเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามมาตรา 100 วรรคสี่ ยกเว้นตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ในกรณีที่เห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องรายงานผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 53 ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือหัวหน้าส่วนราชการต้องเสนออุทธรณ์ให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง พิจารณาทันที อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง อาจพิจารณาเพิ่มโทษ ลดโทษ ได้ตามความเหมาะสม หากเห็นว่าโทษที่ลงนั้นเหมาะสมแล้วให้ยกอุทธรณ์ และให้ถือว่าเป็นการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้ว การอุทธรณ์นี้ให้ถือเป็นที่สุดจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการเพิ่มโทษเป็นปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ได้อีกครั้งหนึ่ง (1.2) กรณีวินัยร้ายแรง : การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องผูกโยงกับอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 53 หมายความว่า การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 53 เว้นแต่จะเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งมีได้สั่งบรรจุตามมาตรา 53 แต่มาตรา 98 วรรคห้า ให้อำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับรายงานตามมาตรา 104 (1) หรือผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 100 วรรคหก ในกรณีที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งอยู่ในอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง ตามมาตรา 53 (4) หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หมายถึงคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ต้องเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง พิจารณาในกรณีที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาต้องเสนอผ่านผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณากรณีเช่นนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจมีข้อสังเกต หรือเห็นว่ายังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ก็แนะนำให้ทำให้อุทธรณ์ได้ แต่จะสั่งเป็นอย่างอื่นไม่ได้ เมื่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง มีมติเป็นประการใดก็ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณี ส่งไปตามนั้น

การใช้ดุลพินิจของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ.ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ต้องอยู่ภายในกรอบกฎหมายไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ มิฉะนั้นจะเป็นการใช้ดุลพินิจโดย

มิชอบหรือโดยไม่สุจริต และเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มาตรา 99 บัญญัติว่า กรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออก จะลดหย่อนโทษได้ไม่ต่ำกว่าปลดออกหาก อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง มีมติให้ลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ลดหย่อนโทษเป็นต่ำกว่าปลดออก มติเช่นนี้ เป็นมติที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณี que เห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ควรลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้การลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่สามารถสั่งได้เองมิได้บัญญัติให้อำนาจของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง เพียงแต่ไม่ตัดอำนาจของ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาหรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ที่จะมิตให้ลงโทษดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง จะมิตให้ลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงได้ก็เพียงเท่าที่มีกฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น โดยที่กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2549 ได้กำหนดอัตราโทษตัดเงินเดือนไว้สูงสุดไม่เกิน 5% เป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน และอัตราโทษลดขั้นเงินเดือนสูงสุดไม่เกิน 1 ขั้น หาก อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง มีมติให้ลงโทษเกินกว่าอัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น มีมติให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน 2 ขั้น ต้องถือว่าเป็นมติไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งลงโทษตามมตินั้นก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน เพราะในอัตราโทษที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ การสั่งลงโทษตามมติไม่ถูกต้องกับอำนาจทั่วไปในการสั่งของผู้บังคับบัญชา เพราะเป็นการสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 100 วรรคห้า หรือมาตรา 104 วรรคสาม ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้วเห็นชอบกับระดับโทษ และรายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา แต่ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้วมีมติให้เพิ่มโทษเป็นลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น ตามมติได้

กรณีที่ต้องรายงานหรือส่งเรื่องไปยัง ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณา มีดังต่อไปนี้

1) กรณีที่เป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง แล้วมิได้ลงโทษตามมติ หรือมิได้ดำเนินการตามมติ เช่น กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนและผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นพ้องกันว่า ไม่เป็นความผิด หรือเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็อาจสั่งยุติเรื่อง งดโทษ หรือ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งแล้ว จะต้องรายงานไปยัง ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาด้วย (ข้อ 7 และข้อ 8)

2) กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 110 (4) หรือมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้วมิได้สั่งให้ออกตามมติ เมื่อรายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งแล้ว จะต้องรายงานไปยัง ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาต่อไป (ข้อ 11)

3) กรณีที่เป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือการให้ออกจากราชการแก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว (ข้อ 11)

4) กรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ออกจากราชการแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา (ข้อ 4 ข้อ 7 และข้อ 8 วรรคท้าย)

5) กรณีที่เป็นการดำเนินการของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด (ข้อ 12)

6) กรณีที่ ก.ค.ศ. เห็นสมควรให้จัดส่งสำนวนไปเพื่อพิจารณา (ข้อ 15 วรรคท้าย)²⁹

2.2.2.5 การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งของฝ่ายปกครองใช้สิทธิโต้แย้งขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง โดยที่มาตรา 121 และมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัย มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายใน 30 วัน

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

1) เงื่อนไขในการอุทธรณ์

(1) ผู้อุทธรณ์ ต้องเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยและไม่พอใจผลของคำสั่งลงโทษผู้อุทธรณ์ต้องอุทธรณ์เพื่อตนเองเท่านั้น ไม่อาจอุทธรณ์แทนผู้อื่นได้

(2) ระยะเวลาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ

(3) การอุทธรณ์ การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.ค.ศ. หรือประธาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ แล้วแต่กรณี พร้อมลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์ส่งที่สำนักงาน ก.ค.ศ. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือส่วนราชการ หรือจะส่งผ่านผู้บังคับบัญชาก็ได้ การส่งหนังสืออุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจนำมายื่นเองหรือส่งทางไปรษณีย์ก็ได้ ในกรณีที่ส่งหนังสือทางไปรษณีย์ จะถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตราวันที่ของหนังสือเป็นวันส่งหนังสืออุทธรณ์ ดังนั้น หนังสืออุทธรณ์ที่ส่งทางไปรษณีย์ผู้รับหนังสือจะต้องแนบซองหนังสือไว้กับหนังสืออุทธรณ์นั้นด้วย

(4) หนังสืออุทธรณ์ หนังสืออุทธรณ์ ต้องมีชื่อเท็จจริง หรือชื่อกฎหมาย และเหตุผลใน

²⁹ แหล่งเดิม. หน้า 31-34.

การอุทธรณ์ให้เห็นว่า ได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรมอย่างไร พร้อมเอกสารหลักฐาน (ถ้ามี)

(5) การขอแถลงการณ์ด้วยวาจา ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอแถลงการณ์ด้วยวาจาในหนังสืออุทธรณ์ หรือยื่นขอภายใน 30 วัน นับแต่วันยื่นอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ขอแถลงการณ์ด้วยวาจาสำนักงาน ก.ค.ศ. จะมีหนังสือแจ้งกำหนดวัน เวลาที่ ก.ค.ศ. จะพิจารณาอุทธรณ์ และจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งลงโทษให้มาแถลงแก้ไขวันที่มีการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาไม่ประสงค์จะแถลงแก้ไขก็ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ ก.ค.ศ. ทราบ

(6) การอุทธรณ์โทษวินัยไม่ร้ายแรง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนที่ผู้บังคับบัญชาสั่งด้วยอำนาจของตนเอง ต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ เว้นแต่การสั่งลงโทษตามมติอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ.

(7) การอุทธรณ์โทษวินัยร้ายแรง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ทั้งนี้ การร้องทุกข์คำสั่งให้ออกจากราชการ หรือคำสั่งพักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ก็ต้องร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. เช่นเดียวกัน

2) การพิจารณาอุทธรณ์ ในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ค.ศ. หรือประธาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ จะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยข้อเท็จจริง ดังนี้

- (1) ผู้ออกคำสั่งกระทำโดยมีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่
- (2) กระทำโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยพิจารณาการปรับข้อเท็จจริงกับตัวบทกฎหมาย
- (3) กระทำโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่
- (4) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องเหมาะสมแล้ว ให้ยกอุทธรณ์
- (5) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษยังไม่ถูกต้องเหมาะสมก็อาจเพิ่มโทษหรือลดโทษได้
- (6) ถ้าเห็นว่าไม่มีความผิดให้ยกโทษ

กรณีที่เห็นว่าการดำเนินการไม่ถูกต้อง ก็สั่งให้ดำเนินการใหม่ให้ถูกต้อง เช่น กรณีที่เห็นว่าเป็นมูลกรณีวินัยร้ายแรง แต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ก็มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงได้

3) อุทธรณ์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ อุทธรณ์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ตามกฎหมายคือ (1) อุทธรณ์ที่ยื่นเกิน 30 วัน (2) อุทธรณ์ที่ผู้อุทธรณ์ไม่ลงลายมือชื่อในหนังสืออุทธรณ์ (3) อุทธรณ์ที่เป็นการอุทธรณ์แทนผู้อื่น (4) อุทธรณ์ที่ไม่มีสาระ³⁰

³⁰ แหล่งเดิม หน้า 35-36.

4) ความหมายการร้องทุกข์ การร้องทุกข์ หมายถึง ผู้ถูกระทบสิทธิหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือคับข้องใจจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาใช้สิทธิร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม ขอให้เพิกถอนคำสั่ง หรือทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือของผู้บังคับบัญชา โดยที่มาตรา 122 และมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า ให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. และผู้ซึ่งเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความคับข้องใจ เนื่องจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา หรือกรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวน มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ.ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณีภายใน 30 วัน

(1) หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องทุกข์

(2) ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ ได้แก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

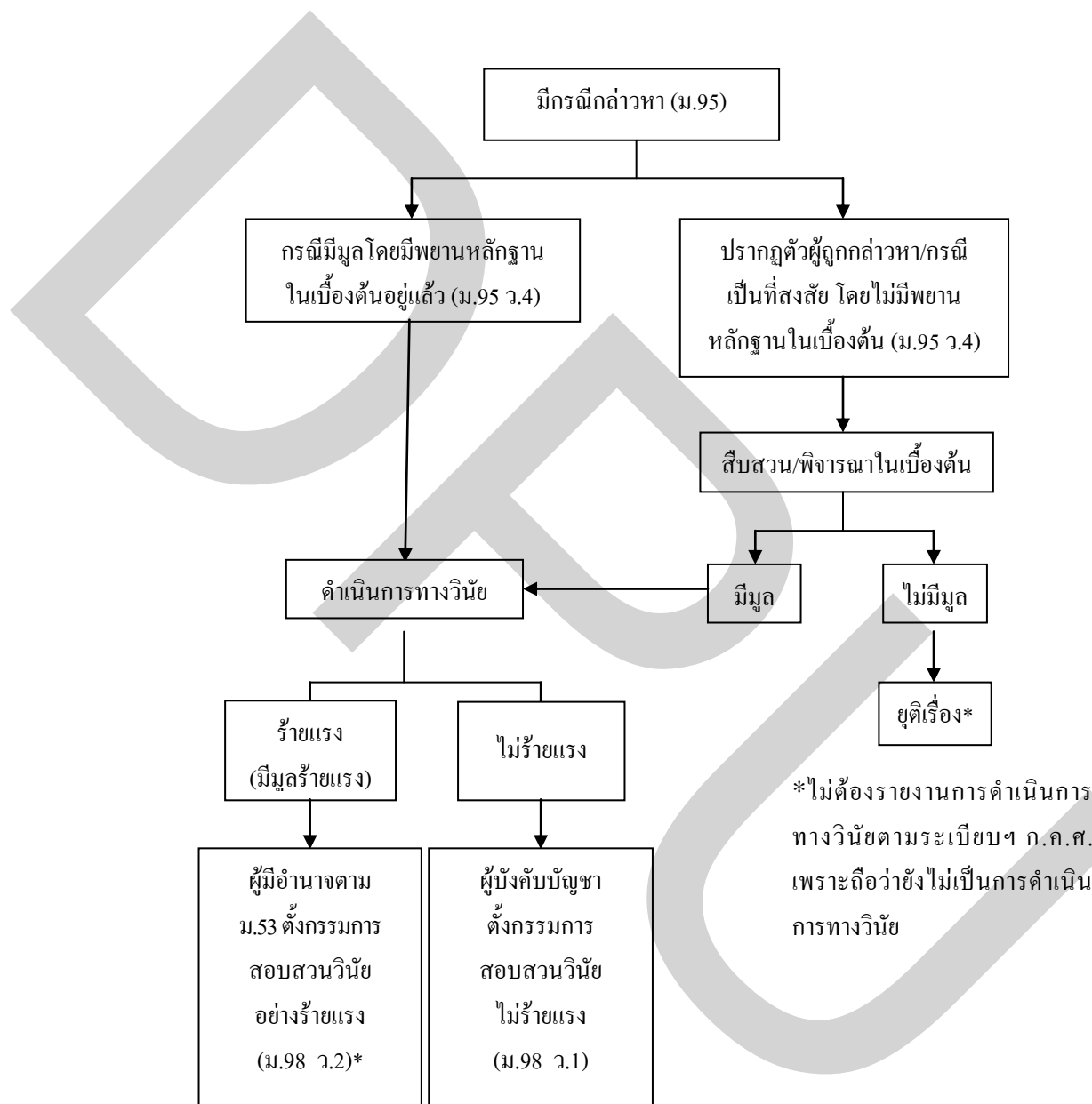
(3) เหตุที่จะร้องทุกข์ (1.1) ถูกสั่งให้ออกจากราชการ (1.2) ถูกตั้งพักราชการ (1.3) ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน (1.4) ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือคับข้องใจจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา (1.5) ถูกตั้งกรรมการสอบสวน

(4) วิธีการร้องทุกข์ (1.1) การร้องทุกข์ให้ร้องทุกข์สำหรับตนเองเท่านั้น จะร้องทุกข์แทนผู้อื่นไม่ได้ (1.2) ให้ร้องทุกข์เป็นหนังสือลงลายมือชื่อพร้อมที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบ หรือควรทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ ยกเว้นกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือคับข้องใจจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา อาจร้องทุกข์ด้วยวาจาเพื่อปรึกษา หรือแก้ข้อคับข้องใจต่อผู้บังคับบัญชาของตนก่อนได้ แต่หากไม่พอใจจึงร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อไปก็ได้ (1.3) หนังสือร้องทุกข์ต้องมีข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย และเหตุผลในการร้องทุกข์ (1.4) ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิขอแถลงการณ์ด้วยวาจา (1.5) การร้องทุกข์ตามข้อ (3) (1.1) , (1.2) และ(1.3) ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. และการร้องทุกข์ ตามข้อ (3) (1.4) และ(1.5) ให้ร้องทุกข์ต่อ อ. ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี (1.6) การยื่นหนังสือร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์อาจนำมาขึ้นเองหรือส่งทางไปรษณีย์ก็ได้ โดยถือวันที่ที่ไปรษณีย์ประทับตราที่ซองวันที่ส่งหนังสือร้องทุกข์

(5) การพิจารณาร้องทุกข์ (1.1) ถ้าเห็นว่าคำสั่งถูกต้องเหมาะสมแล้วให้ยกคำร้องทุกข์ (1.2) ถ้าเห็นว่าไม่ถูกต้องเหมาะสมก็อาจเพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ (1.3) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการไม่ถูกต้องก็อาจสั่งให้ดำเนินการใหม่ให้ถูกต้อง³¹

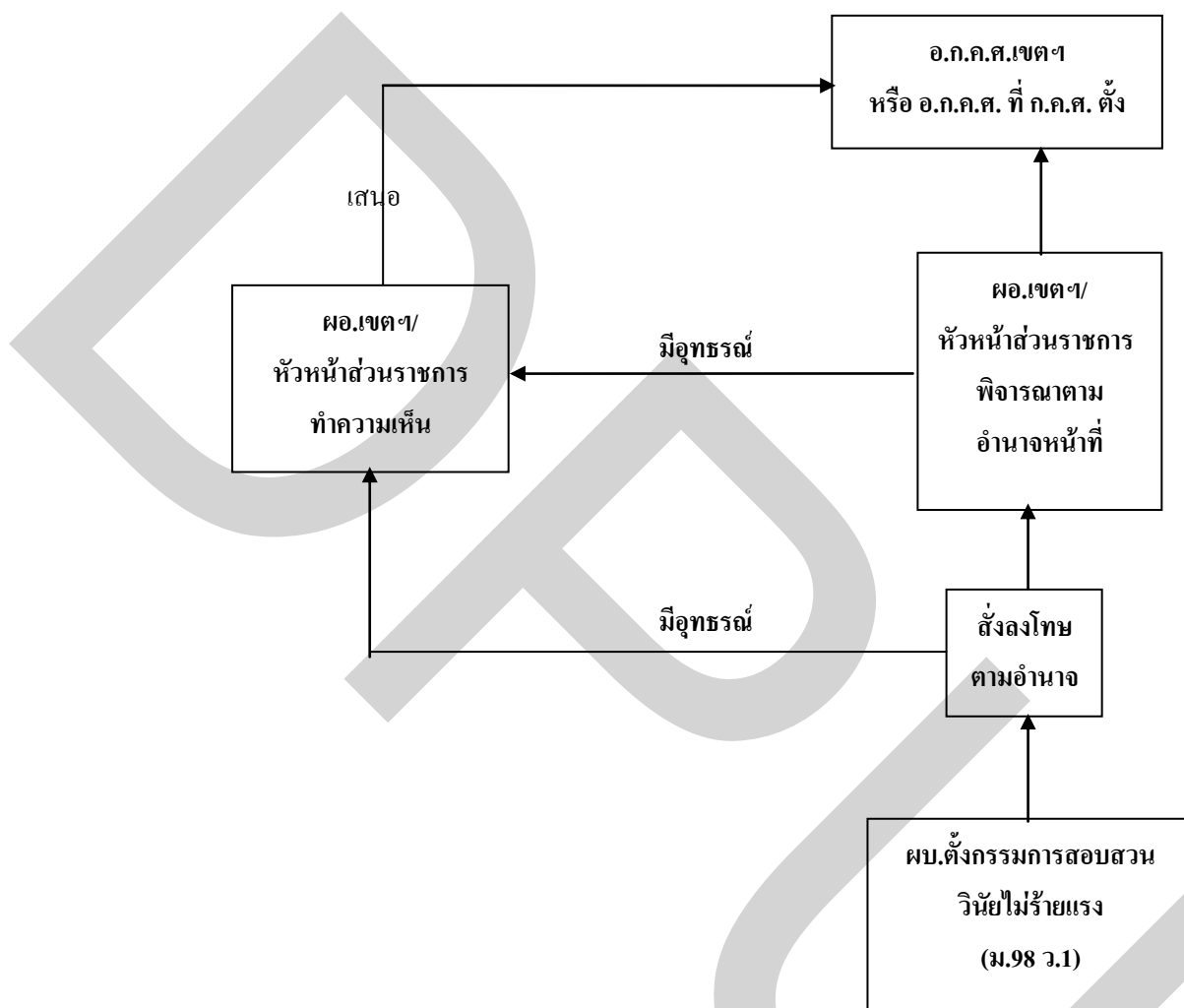
³¹ แหล่งเดิม. หน้า 37-38.

แผนภูมิแสดงกระบวนการก่อนการดำเนินการทางวินัย



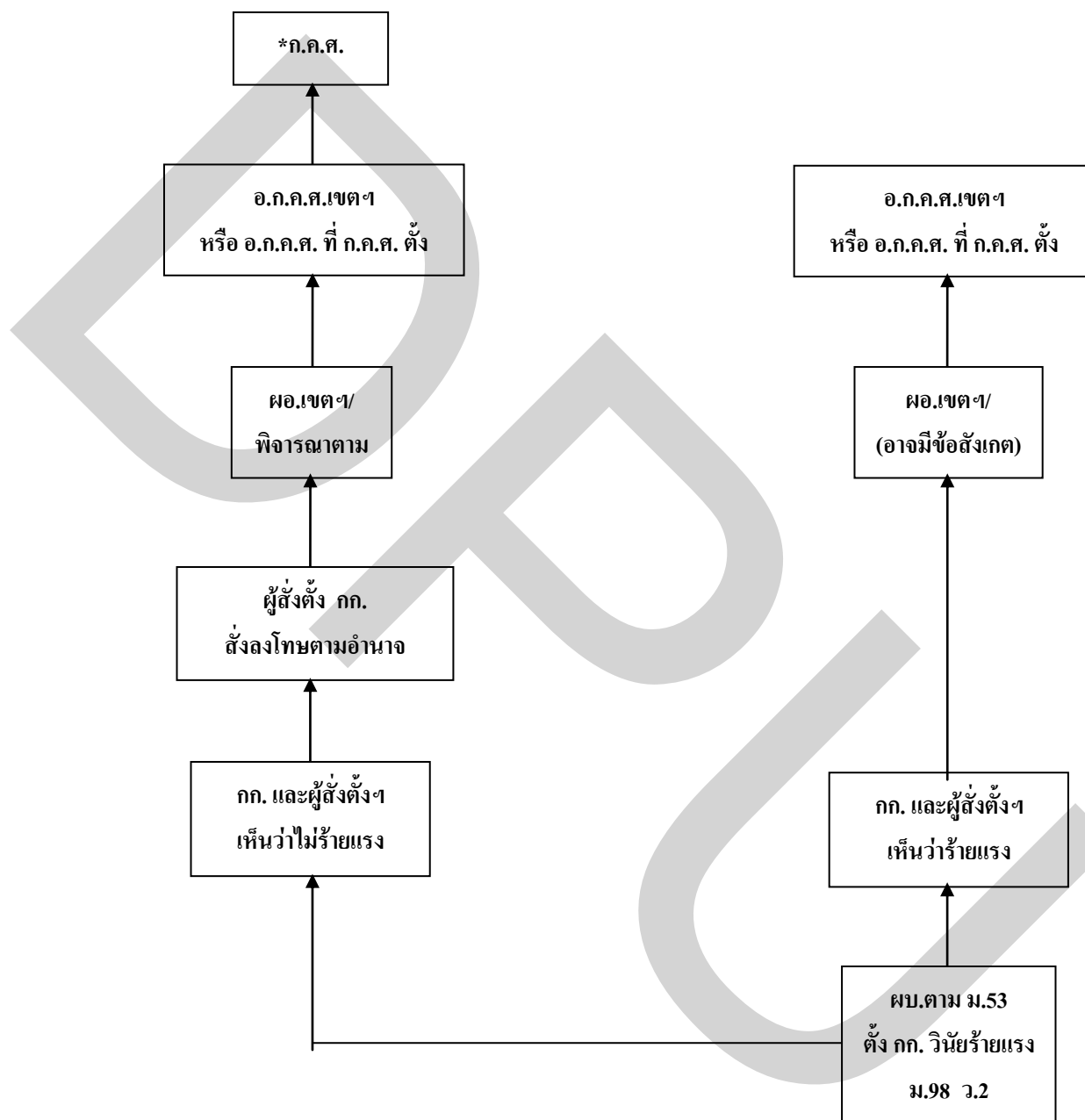
หมายเหตุ. เว้นแต่กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง/กรณีที่เป็นข. ซึ่งมูลความผิดทางวินัย ตาม ม.92
ไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวน

แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง

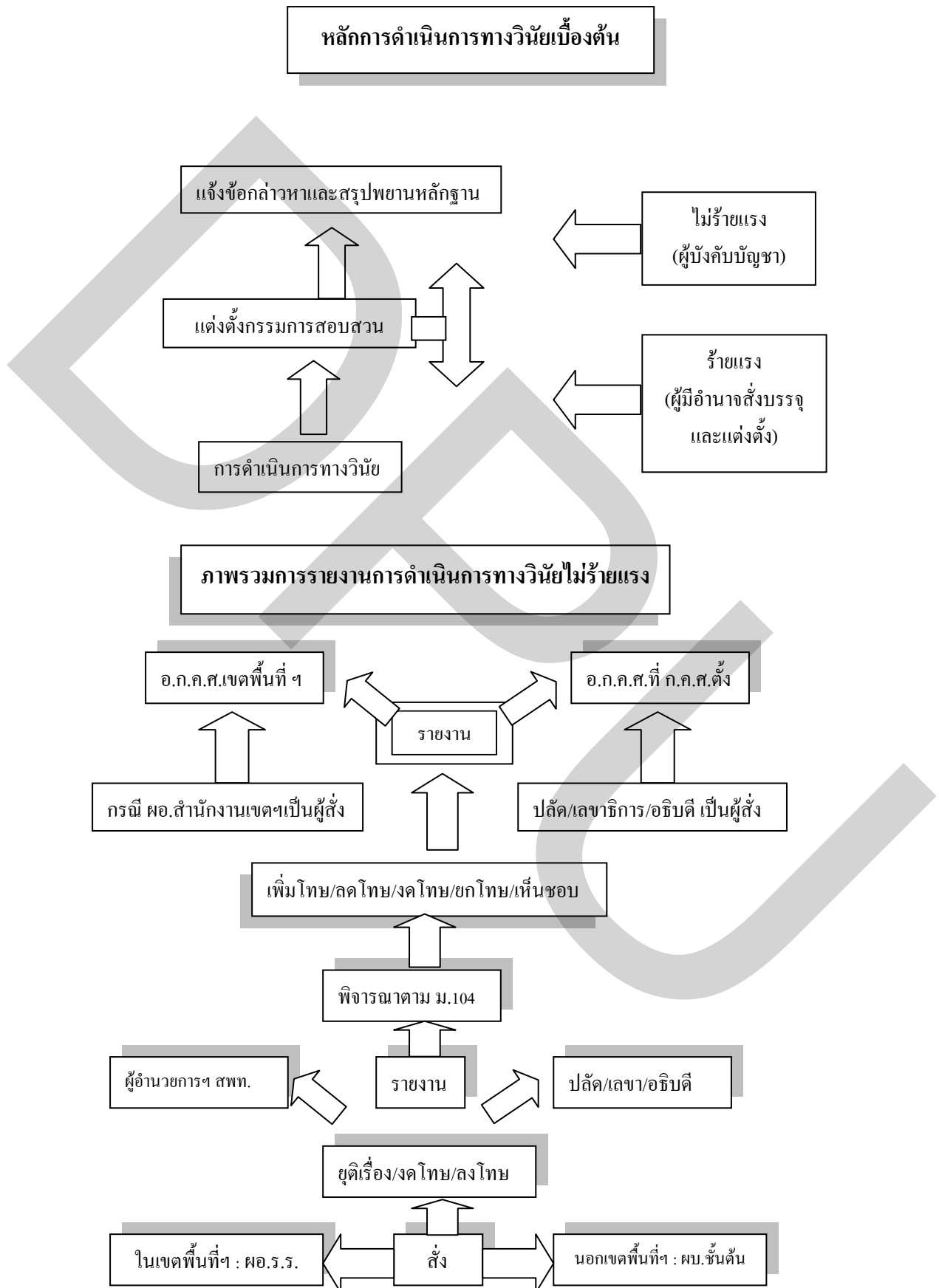


หมายเหตุ. การพิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยด้วย

แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง



หมายเหตุ. เฉพาะกรณี อ.ก.ค.ศ. เขตฯ มีมติเห็นชอบ/รับทราบ



การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง

ขรก.ครูและบุคลากรฯ ในสังกัดเขตพื้นที่ฯ

ขรก.ครูและบุคลากรฯ นอกสังกัดเขตพื้นที่ฯ

ก.ค.ศ.

อ.ก.ค.ศ.

รายงาน

ยุติเรื่อง/งดโทษ/ภาคทัณฑ์/ตัดเงินเดือน/ลดขั้นเงินเดือน

ดำเนินการ

เลขานุการ ก.พ.ฐ.

ภาพรวมการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง(ในเขตพื้นที่การศึกษา)

ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งตั้ง ก.ก. สั่งตามมติ

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ฯ

เสนอ

ร้ายแรง

ก.ค.ศ. พิจารณา

อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ฯ

ผอ.สำนักงานเขตฯ

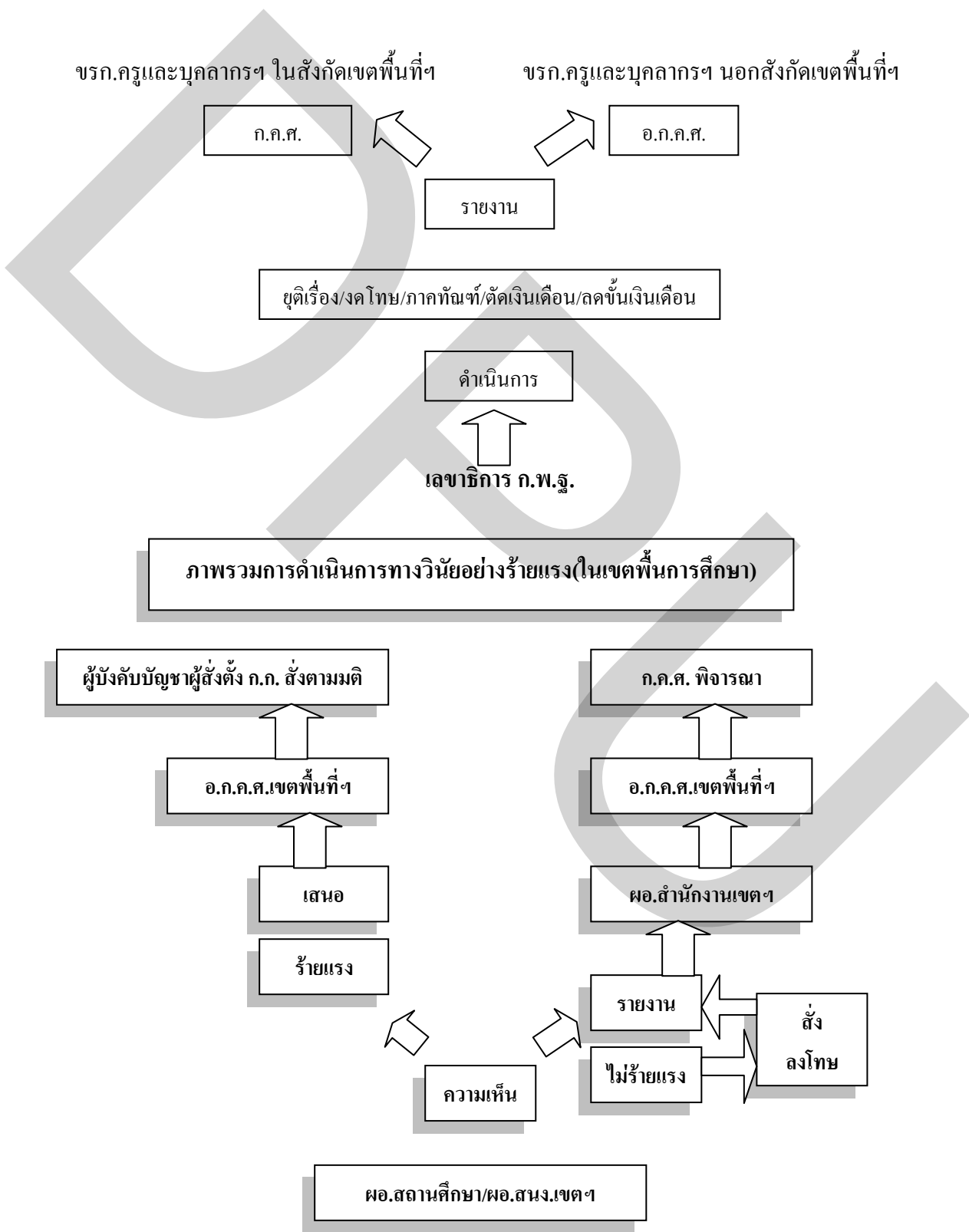
รายงาน

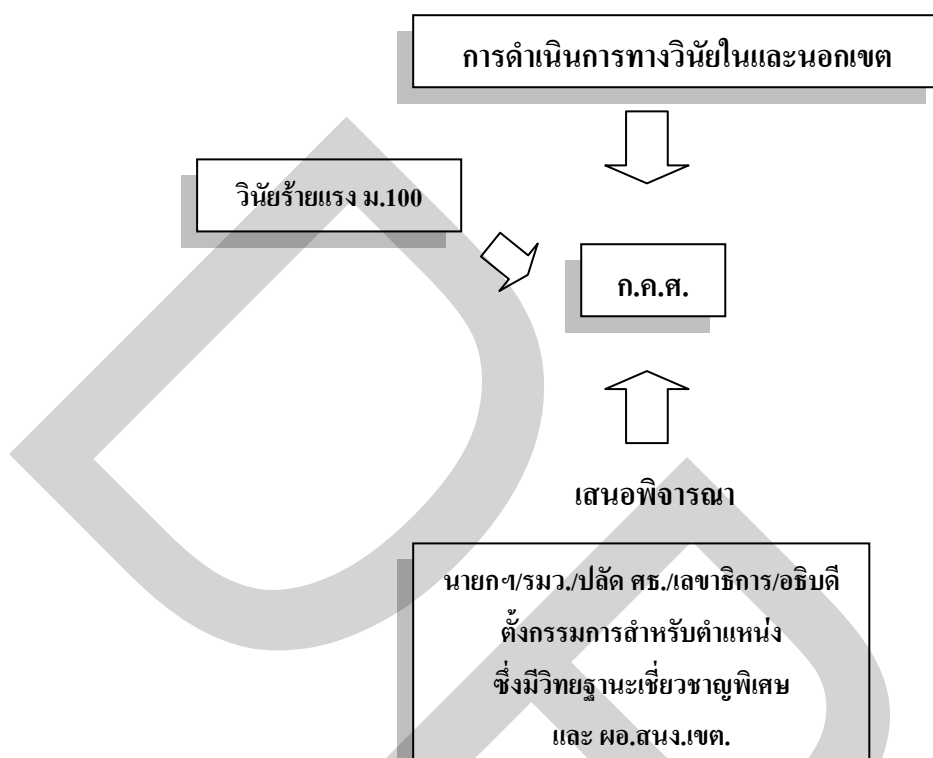
ไม่ร้ายแรง

สั่ง
ลงโทษ

ความเห็น

ผอ.สถานศึกษา/ผอ.สนง.เขตฯ





2.2.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

นอกจากการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หากมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 301 มาตรา 302 มาตรา 329 และมาตรา 331 ต้องการให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ลดล้างภาพความเป็น “เสือกระดาษ” ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ป.ป.ป.) ที่เมื่อมีการพิจารณาความผิดทางวินัยต่อข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐแล้วส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดมักจะตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่งและส่วนมากของการสอบสวนของ

หน่วยงานต้นสังกัดแล้วมักจะไม่มีการลงโทษ ทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีสภาพบังคับ นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารทำให้การใช้อำนาจหน้าที่มีข้อจำกัดในการทำหน้าที่อีกด้วย ด้วยปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลและหลักการของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตจึงมีวัตถุประสงค์ให้มีอำนาจเด็ดขาดในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดและฐานความผิดทางวินัย ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2.2.3.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ “ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปปรำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือการทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังนี้ 1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97 สำหรับมาตรา 92 วรรคหนึ่ง ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูก

กล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ แล้วแต่กรณี

1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการป้องกันการทุจริตถือเป็นภารกิจหนึ่งที่สำคัญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกเหนือจากภารกิจหลักด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงและการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งหากการป้องกันการทุจริตสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพและบังเกิดผลเป็นรูปธรรมก็จะส่งผลให้การทุจริตในภาครัฐลดน้อยลงตามไปด้วย โดยอาจเทียบได้กับการควบคุมเชิงป้องกันของฝ่ายบริหารที่ป้องกันมิให้ปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักตามรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงต้องทำหน้าที่เป็นแกนหลัก ในการทำให้ภารกิจในส่วนของการป้องกันการทุจริตเกิดผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนตามกลไกต่างๆ ซึ่งอาจแบ่งภารกิจด้านป้องกันการทุจริตออกเป็น 2 ด้าน คือ (1) ด้านโครงสร้าง ระบบ ระเบียบกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (8) บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นส่วนของรัฐมนตรี (2) ด้านตัวบุคคล พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19(10) บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในการดำเนินการด้านป้องกันการทุจริต ถึงแม้องค์กรประชาชนและสื่อมวลชนจะตื่นตัวให้ความร่วมมือ และองค์กรระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตและให้ความร่วมมือสนับสนุนด้านต่างๆ ก็ตาม แต่เนื่องจากประชาชนยังไม่ตระหนักในจริยธรรมและจิตสำนึกเพื่อมีส่วนร่วม ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคเอกชน และประชาชน ประกอบกับการ

ประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลข่าวสารยังไม่เพียงพอทำให้การดำเนินการด้านป้องกันการทุจริตยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลเท่าที่ควร³²

2) อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อเอาผิดและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถือเป็นการดำเนินการแทนอำนาจของพนักงานสอบสวน และเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต่างไปจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจแยกพิจารณาได้เป็น ดังนี้

(1) การไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ในกรณีที่มีผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อเอาผิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ยังรวมถึงกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย

(2) การไต่สวนเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 ซึ่งเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยจะต้องมีการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังจะต้องไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยจะต้องมีการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี นอกจากนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังจะต้องไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่มีผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 89 เฉพาะคดีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมไปถึง

³² สำนักงาน ป.ป.ช.. (2546). แผนยุทธศาสตร์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546-2550), หน้า 14-15.

กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตาม มาตรา 84 อีกด้วย การไต่สวนข้อเท็จจริงทั้งสองกรณี กฎหมายได้วางขั้นตอนการดำเนินคดีไว้ โดยมีขั้นตอนและกระบวนการที่มีลักษณะเหมือนกัน โดยประสงค์ที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้³³

ทั้งนี้ การไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยมูลความผิดจำเป็นจะต้องกระทำในรูปขององค์คณะวินิจฉัย อันได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่งตั้ง ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงจะมีกระบวนการที่แตกต่างจากการสอบสวนดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในสาระสำคัญเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไต่สวนจึงมีข้อแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป และถือเป็นกระบวนการพิเศษที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2.2.3.2 ขั้นตอนและวิธีการ ในการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1) กระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ รายใดแล้วกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินคดีเพื่อให้มีการบังคับตามกฎหมายคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องส่งรายงานเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีหรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป ซึ่งได้แก่

(1) กรณีที่จะต้องถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งก็จะต้องส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป ซึ่งกระบวนการจะเป็นเช่นเดียวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากผลของการไต่สวนมีมูลความผิดในทางอาญาด้วย

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43-57.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะต้องส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้มีการฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหาต่อไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งได้แก่ ศาลชั้นต้น ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มิใช่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกดำเนินคดีเป็นอัยการสูงสุด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็จะต้องเป็นผู้ฟ้องคดีเอง

(2) หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดในทางอาญาในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดตามกฎหมายอื่นแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะต้องส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดียังศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปอันได้แก่ศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เช่นกัน

2) การชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัย หรือในกรณีที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่ง ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อไป

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดร้ายแรงผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุดประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลเอง และหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนได้ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ แล้วแต่กรณี ก็จะต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา สั่งลงโทษไล่ออก หรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ด้วย³⁴ ซึ่งเป็นกระบวนการบังคับทางกฎหมาย เพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นทั่วไป

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 65 มาตรา 80 และมาตรา 91.

เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางตำแหน่ง

กระบวนการทางกฎหมายดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีสภาพบังคับในทางคดีแตกต่างกันในแง่ของระบบตรวจสอบ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์วิธีการไว้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนรวม และสามารถบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง ทำให้กระบวนการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมาย สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบ โดยมีองค์กรต่างๆ รองรับซึ่งองค์กรทุกองค์กรจะต้องถูกตรวจสอบได้เสมอตามรัฐธรรมนูญ³⁵

ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบที่มีอยู่เดิม ที่เคยขัดข้องให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า การปฏิรูปทางการเมืองที่กำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง ภายใต้ ประการ 3 ประการ คือ 1) การเพิ่มสิทธิเสรีภาพและส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง 2) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบที่มีอยู่เดิม ที่เคยขัดข้องให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า การปฏิรูปทางการเมืองที่กำหนดโครงสร้างและระบบการใช้ การทำให้ การเมืองมีความสุจริตและชอบธรรม 3) การทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ และมี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกลไกหลักในการทำหน้าที่อย่างอิสระ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เช่นกัน เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ³⁶

ข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นระดับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชา องค์กรคณะบุคคล ที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน อาจถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 250

สรุปได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมทั้งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วยและในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกัน

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. หน้า 22.

³⁶ แหล่งเดิม. หน้า 28-29.

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

(1) ใต้วงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำวผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำวผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(2) ตรวจสอบวถูกต้องและวมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(4) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำวผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำวผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการใต้วงข้อเท็จจริง

(5) ในกรณีทีผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากได้กระทำวผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำวผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ในการนี้หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีกระทำวผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำวผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

(6) ในการใต้วงข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่า การให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อวเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการใต้วงข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งพักราชการหรือพักงาน แล้วต่อมาผลการใต้วงข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อดำเนินการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการหรือทำงานในตำแหน่งเดิม

(7) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใต้วงข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดทีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (7.1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตาม (8) (7.2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97

(8) ในกรณีที่มิมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

(9) เมื่อได้รับรายงานตาม (8) แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

(10) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตาม (9) ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ

(11) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัยตาม (9) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตาม (9) ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

(12) ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตาม (9) จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ ก็ได้ ³⁷ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือ

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250.

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ

3) การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนหลังจากได้รับแจ้งตามมาตรา 92 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

4) การดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ

(1) ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ทั้งนี้ ทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีชื่อยพยานในเรื่องที่กล่าวหา

(2) เมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้รวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและหรือการนำสืบแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใดและพิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 เสนอต่อประธานกรรมการ

(3) เมื่อคณะกรรมการไต่สวนเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อประธานกรรมการแล้วให้ถือว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ

5) การพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้มีหลักการดังนี้

(1) การพิจารณาโทษของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องพิจารณาตาม “ฐานความผิดทางวินัย” ซึ่งแบ่งได้เป็น “ความผิดทางวินัยร้ายแรง” และ “ความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง”

(2) ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งลงโทษโดยปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 92 และ 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การมีคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดมาเป็นกรณีไม่ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกไม่ได้

(3) การให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาในกรณีนี้คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในมาตรา 100 บัญญัติไว้ว่า ถ้าเป็นความผิดร้ายแรงให้กำหนดสถานโทษได้ 2 สถาน คือ ไล่ออกหรือปลดออก ถ้าเป็นความผิดไม่ร้ายแรงกฎหมายให้กำหนดสถานโทษได้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อยก็ต้องพิจารณากำหนดโทษภาคทัณฑ์ ที่มีเหตุอันควรลดโทษ จะให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(4) ในกรณีที่มีมูลความผิด มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2.2.3.3 กระบวนการลงโทษและการอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย

1) กระบวนการลงโทษทางวินัย ตามบทบัญญัติในมาตรา 92 และ 93 ดังกล่าวนั้น เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและมีมติว่าการกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดฐานความผิดด้วยว่ามีความผิดทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงตามรายงาน และเอกสารที่แจ้งไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหน้าที่ดำเนินการลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติไปแล้วนั้น ดังนั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดทางวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถเปลี่ยนฐานความผิดเป็นวินัยไม่ร้ายแรงได้ คงลงโทษไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติไปแล้วเท่านั้น และก่อนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีการพิจารณาโทษ การใช้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ไว้ใช้บังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยให้สิทธิเสนอพยานหลักฐาน พยานบุคคล และให้สิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจง หรือให้ปากคำของตนได้ เป็นหลักประกันความยุติธรรมในการพิจารณาความผิด และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยชอบธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 299, 300 และ 301 กำหนดไว้ชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิตำแหน่งหรือขอให้ออกจากราชการหรือเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ลงโทษได้ และหากพบว่าได้กระทำการโดยขาดความ

เที่ยงธรรม กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จะต้องมิโทษสูงกว่าคือ ไม่น้อยกว่าสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ ในมาตรา 61 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวเป็นผลให้การรับรองสิทธิร้องทุกข์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ประการหนึ่งที่จะต้องออกกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนหรือบุคคลที่อาจได้รับความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของตน การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการที่กำหนดไว้นั้น เพื่อเกิดการตรวจสอบ เพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง เยียวยาแก่ประชาชน หรือผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการล่วงละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฯ ได้รับรองไว้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กล่าวเรื่อง การอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 96 ดังนี้ “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ”

ภายหลังเมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น เพราะบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 94 และ 95 ได้วางกลไกทางกฎหมายไว้ชัดเจนว่า จะต้องดำเนินการสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติมานั้น กฎหมายนี้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 96 นั้น สามารถอุทธรณ์ดุลพินิจคำสั่งในการลงโทษของผู้บังคับบัญชานั้นได้ภายในขอบเขตของกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ว่า “จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์การลงโทษไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ได้บัญญัติไว้ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” และมาตรา 114 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน สามสิบวัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง” มาตรการทางกฎหมายของการอุทธรณ์ คำสั่งขององค์กรของรัฐภายในฝ่ายปกครองนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายในการ

ควบคุมดูแลเจ้าพนักงานของรัฐฝ่ายปกครองภายในหน่วยงาน หรือองค์กรต่างๆ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หากมีการฝ่าฝืนหรือผิดกฎระเบียบ ก็จะมีมาตรการลงโทษตามลำดับขั้นของการกระทำความคิดว่ามีความร้ายแรงประการใด กฎหมายภายในฝ่ายปกครองก็จะมีการบัญญัติไว้แน่นอนถึงบทลงโทษตามฐานความผิดต่างกรรมต่างสถานะกันไป และเช่นเดียวกัน หากผู้กระทำความผิดไม่เห็นด้วยกับบทลงโทษที่ได้รับ ก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวนั้นได้อีกตามลำดับที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้สามารถดำเนินการได้ และการพิจารณาอุทธรณ์ก็เช่นเดียวกับการลงโทษเป็นการดำเนินการกันเองภายในของฝ่ายปกครอง โดยแยกส่วนกับการดำเนินคดีตามกฎหมายบ้านเมือง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาในองค์กรของรัฐในฝ่ายปกครองนั้น จัดได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งองค์กรภายในฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกันนั้นด้วยเช่นกัน หากคงแตกต่างกันที่รูปแบบการพิจารณาอุทธรณ์ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดตามแต่ละองค์กรนั้นๆ จะกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานนั้นๆ และดำเนินการไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

2) การอุทธรณ์ดุลพินิจคำสั่งในการลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกคำสั่งลงโทษ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้สิทธิอุทธรณ์แก่ผู้ถูกลงโทษ ภายหลังจากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดมาแล้ว หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าไม่เหมาะสมหรือถูกต้องด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความเด็ดขาดและมีประสิทธิภาพที่จะ “ได้ส่วนและวินิจัย” ความผิดทางวินัยของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว จึงกำหนดให้สิทธิอุทธรณ์ภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา

(2) ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษ หากพิจารณาการอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาในกรณีนี้ก็คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ส่วนคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บัญญัติ ให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติ มาตรา 96 เป็นการบัญญัติให้ย้อนส่งกลับไปยังพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ลงโทษทางวินัยตามมาตรา 114 นั้น เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้น การพิจารณาอุทธรณ์คุณพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชานั้น ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นผู้อำนวยการพิจารณาอุทธรณ์คุณพินิจในการลงโทษดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นอันเสร็จสมบูรณ์ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้³⁸

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายที่มีกลไกให้ ก.พ.ค.พิจารณาอุทธรณ์ แต่ ก.พ.ค.ก็ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาในเรื่องการเปลี่ยนแปลงโทษฐานทุจริตได้ ท้ายที่สุดก็ต้องพิจารณากอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์มิใช่จะพิจารณาเฉพาะรายงานการสอบสวนทางวินัยเท่านั้น แต่ยังให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา พิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วย การพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลหรือ ก.พ. จึงอาจพิจารณาแตกต่างจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้เสมอ การพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณีซึ่งรวมถึงวิธีการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. และการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วย ตามข้อ 17 ประกอบกับข้อ 12 วรรคหนึ่งของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำชี้แจง ถ้อยคำหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้แต่หากพิจารณาตามบทบัญญัติการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมด แต่ในมาตรา 96 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “อุทธรณ์คุณพินิจในการสั่งลงโทษ” ก็คืออุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละชั้น ของความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการไต่สวนและ วินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ดังกล่าวนั้น ดังปรากฏตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92-96.

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 92 ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานไปนั้นย่อมแสดงว่า ถ้าฐานความผิดเป็นเรื่องวินัยร้ายแรงก็จะพิจารณาลงโทษขั้นร้ายแรง คือ ไล่ออก หรือปลดออก ในกรณีเป็นความผิดไม่ร้ายแรง ก็พิจารณาลงโทษไม่ร้ายแรงคือ ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าระดับโทษไม่เหมาะสม กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 96 ให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เช่น โทษทางวินัยร้ายแรงจากไล่ออกเป็นปลดออก หรือโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง จากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งต่างจากการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้คำว่า อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมดแต่การอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ ตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษในแต่ละระดับโทษทางวินัยว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น

สำหรับในส่วนของการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็มีการดำเนินการเช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน คือ เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกชี้มูลความผิดก็ต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดคืออุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณาแก้ไขเยียวยา แต่อย่างไรก็ตาม ก.ค.ศ. ก็ไม่สามารถเปลี่ยนฐานโทษทุจริตซึ่งเป็นวินัยอย่างร้ายแรงได้ นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเรียก โดยย่อว่า “ป.ป.ท.” สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีบทบาทในฐานะเป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะได้สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ส่วนระดับที่ต่ำกว่านี้จึงเป็นหน้าที่ของ ป.ป.ท. ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ ดังต่อไปนี้

2.2.4 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2551

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 17)

1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

3) เสนอแนะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4) ใ้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบด้วย

7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

8) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มอบหมาย

2.2.4.1 บทบาท อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 17 (4) และ (5) ดังต่อไปนี้ด้วย

1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อใ้สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อใ้สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ใ้สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

4) ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติการตามที่ขอใ้ตามสมควรแก่กรณี

5) คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

(1) เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแจ้งให้หน่วยงานใดดำเนินการจัดให้กรรมการหรืออนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อประโยชน์ในการได้สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรรมการหรืออนุกรรมการได้สวนจะขอเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานใดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น

(2) ในกรณีที่กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติให้ผู้นั้นเข้าร่วมดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องนั้น แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

(3) ในกรณีที่กรรมการผู้ใดถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือร้ายชัดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติรับคำกล่าวหาไว้ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้นั้นต่อไปให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนด โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจกำหนดให้กรรมการผู้นั้นยุติการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าคำกล่าวหาไม่มีมูลความผิด ให้กรรมการที่ยุติการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นในระหว่างที่ยุติการปฏิบัติหน้าที่เต็มจำนวน

(4) การได้สวนข้อเท็จจริงภายใต้อำนาจมาตรา 25 และมาตรา 26 เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด (4.1) เมื่อได้รับการกล่าวหาตามมาตรา 24 (4.2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ (4.3) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 30 (4.4) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย

(5) การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ จะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้

ในกรณีที่กล่าวหาด้วยวาจา ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บันทึกคำกล่าวหาและจัดให้ลงลายมือชื่อผู้กล่าวหาในบันทึกการกล่าวหาไว้ และในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมทั้งหลักฐานอื่นใดที่เป็นการสำแดงตัวของผู้กล่าวหา ในกรณีที่กล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงชื่อและที่อยู่ของตน แต่หากผู้กล่าวหาจะไม่ลงชื่อและที่อยู่ของตนต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

2.2.4.2 เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องส่งเรื่องดังต่อไปนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการต่อไป

1) เรื่องกล่าวหาบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ากระทำความผิดร่วมกับบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3) เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แจ้งให้ส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณา

ในกรณีเรื่องกล่าวหาตามข้อ 3 ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะถือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

2.2.4.3 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

1) การร้องทุกข์ ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ อันเนื่องมาจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในกรณีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแจ้งให้

พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสียก่อนและส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าว ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกับสำนักงาน โดยกำหนด ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ รวมถึงการจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน

2) การไต่สวน ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบและ กำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำ พยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ถ้อยคำ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูก กล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้

ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ ถ้า คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหายังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไป จะ เป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง สมควรสั่งพักราชการ พักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในนั้นไว้ก่อน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา ของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสั่งพักราชการ พักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ แล้วแต่กรณีตาม กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูก กล่าวหาในนั้น

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามวรรคหนึ่ง ให้เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อพิจารณา เมื่อ นายกรัฐมนตรีวินิจฉัยประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการไปตามคำวินิจฉัยนั้น

ในกรณีที่ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ไม่มีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่ วันที่มีมติ และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกลับเข้ารับราชการหรือกลับ เข้าทำงานตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

3) กรณีต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ห้ามมิให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. กระทำการใดๆ อันเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูก กล่าวหาหรือพยาน เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นให้ถ้อยคำใดๆ ในเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้อยคำใดที่ได้มา โดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่งไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ เมื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ

การ ป.ป.ท. กำหนด เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะสั่งให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือตั้งคณะกรรมการเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

4) มติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธาน กรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2.2.4.4 การลงโทษ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 40 ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

1) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 41 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมาย ตาม กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ

2) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 41 หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 41 ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะส่ง เรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือ คณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจหรือผู้ ตั้งแต่งตั้งกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่ กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการดำเนินการที่ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

3) ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

4) ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 40 เป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร หรือความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้องแต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับในกรณีที่พนักงานอัยการยื่นอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา โดยอนุโลม

5) ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องและจำเป็นต้องนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาลให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาพบพนักงานอัยการตามเวลาที่กำหนดและในกรณีมีความจำเป็นต้องจับตัวผู้ถูกกล่าวหา ให้พนักงานอัยการแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่ผู้ถูกกล่าวหา มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่เป็นผู้ดำเนินการ และเพื่อการนี้ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังกล่าว มีอำนาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่นั้นให้ออกหมายจับได้ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติเรื่องการจับ การขัง และการปล่อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ในกรณีที่มีการจับกุม ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับไปยังศาลแล้วแจ้งให้พนักงานอัยการทราบภายในสี่สิบแปดชั่วโมง

6) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการทหาร ในการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 45 และมาตรา 46 ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี โดยถือเป็นอัยการทหารตามกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลทหารหรือจะมอบหมายให้อัยการทหารเป็นผู้ฟ้องคดีแทนก็ได้

7) ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นควรตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องยื่นบัญชีแสดง

ราชการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท.ขอความร่วมมือจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้มาให้ตรวจสอบได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามรายการและภายในเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดได้

ในการไต่สวนตามวรรคหนึ่งหรือในกรณีอื่นใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รัวรายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ส่งเรื่องทั้งหมดพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ในกรณีเช่นนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะถือเอาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยจะไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้รัวรายผิดปกติหรือมิได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่มีกรณีต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท.ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือจะไต่สวนและชี้มูลตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปก็ได้

8) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนอกจากดำเนินการตามมาตรา 40 หรือมาตรา 45 แล้ว หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติ อนุญาตออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์หรือการสั่งการใดๆ แก่บุคคลใดโดยมิชอบหรืออาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการให้คณะกรรมการ ป.ป.ท.แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ดำเนินการสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์หรือการสั่งการใดๆ นั้นต่อไปด้วย

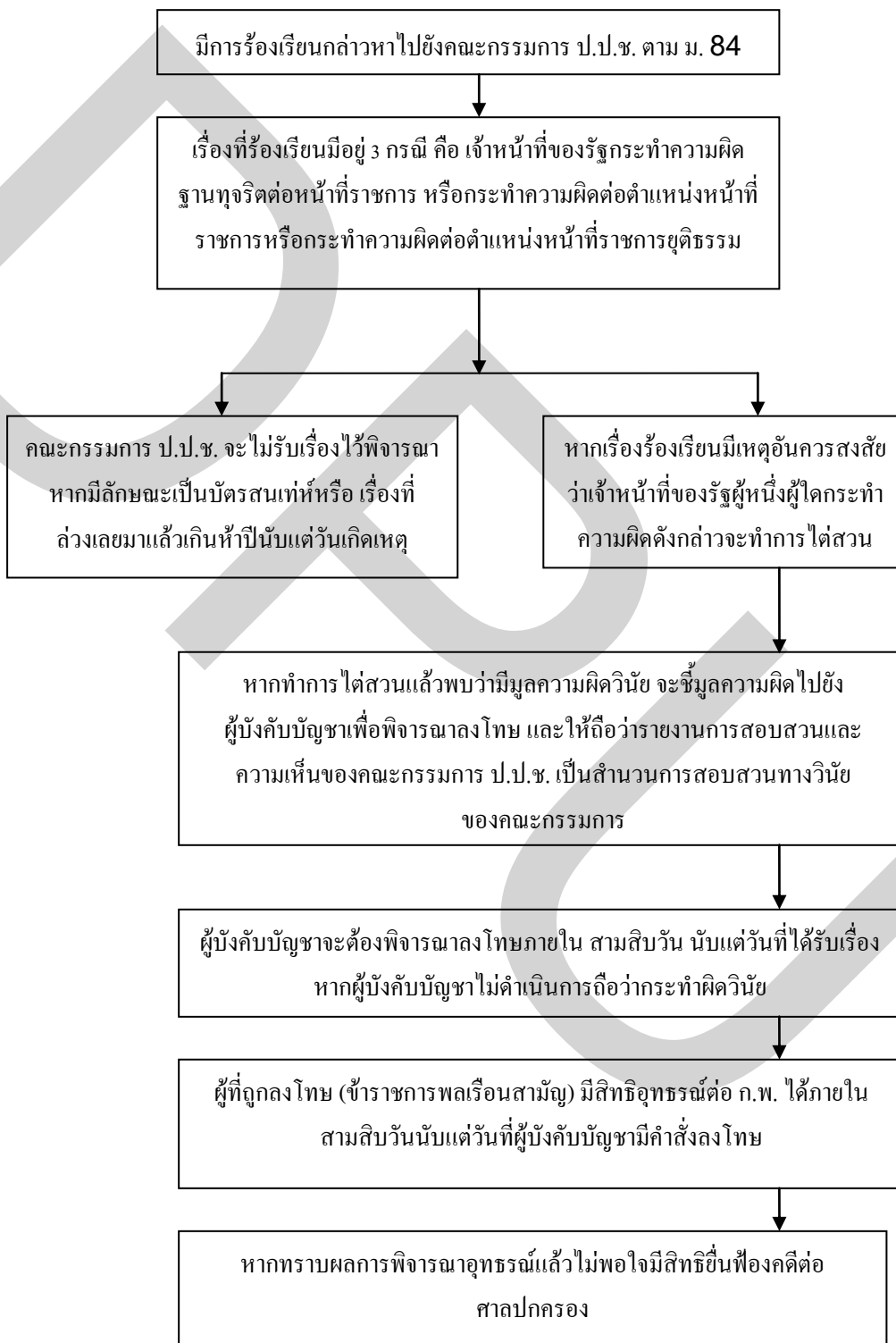
9) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่งกระทำการทุจริตใน ภาครัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่การทำความผิดดังกล่าวเป็น ความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามมาตรา 45³⁹

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่นำมากล่าวนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าขณะทำการศึกษาค้นคว้าได้มีกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใช้อยู่และมีอำนาจและหน้าที่แตกต่างจาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะไต่สวนและ วินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ส่วนระดับที่ต่ำกว่านี้จึงเป็นหน้าที่ของ ป.ป.ท.

³⁹ พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.

แผนภูมิแสดงกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่เกิดจากการชี้มูล
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.



บทที่ 3

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐและการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3.1 รูปแบบและวิวัฒนาการของการควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐในต่างประเทศ

สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจใดๆ ที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้ และจะต้องกระทำการภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดตามหลักการกระทำทางปกครองและต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีความสำคัญซึ่งประเทศต่างๆ ได้นำแนวทางและนิวัติวิธีของการดำเนินการดังกล่าวมาใช้อย่างแพร่หลาย กล่าวคือ

3.1.1 ประเทศอังกฤษ

กฎหมายปกครองของอังกฤษมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญก็คือ การจัดให้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการกระทำและการใช้ดุลพินิจขององค์กรทางปกครองต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกปกครองได้มากที่สุดเท่าที่ระบบสังคมที่เป็นอยู่จะเอื้ออำนวยให้ได้ เหตุผลที่สำคัญที่กฎหมายปกครองอังกฤษเน้นถึงการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองไว้เป็นพิเศษก็เพราะอังกฤษเป็นสังคมที่คำนึงถึงความรู้สึกคับแค้นใจ (a sense of grievance) ของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายเจ้าหน้าที่บ้านเมืองอย่างจริงจังและจริงใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองนั้นมีฉ้อโกงหรือเินหาแห่งความไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมประกอบอยู่ด้วย

กฎหมายปกครองของอังกฤษ มิได้แยกตัวออกมาเป็นระบบกฎหมายต่างหากจากระบบกฎหมายใหญ่ของประเทศ ซึ่งต่างกับในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศสซึ่งมีระบบกฎหมายปกครอง (Droit Administratif) แยกไว้สำหรับบังคับใช้กับปัญหาด้านปกครองโดยเฉพาะ นอกจากนี้ อังกฤษยังไม่มีองค์กร หรือวิธีการที่เป็นสากลสำหรับการควบคุมหรือตรวจสอบฝ่าย

ปกครองเป็นการทั่วไปเหมือนอย่างในฝรั่งเศส ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเดือดเนื้อร้อนใจ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองเกือบทุกรูปแบบ สามารถที่จะร้องขอรับการเยียวยาได้จากศาลปกครองท้องถิ่น (Local Administrative Courts)และ Conseil d' Etat แต่กฎหมายปกครองของอังกฤษก็ได้พยายามที่จะจัดกลุ่มประเภทของความเดือดเนื้อร้อนใจของประชาชน ที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองไว้ให้ชัดเจนว่าความเดือดร้อนประเภทใดบ้าง ที่ควรจะได้รับ การเยียวยาและวิธีการขอรับการเยียวยาซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนจะต้องไปดำเนินการร้องเรียนฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม (The Ordinary Courts of Law) หรือบางที่อาจต้องไปดำเนินการร้องเรียนขอต่อคณะกรรมการกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial Committee หรือ Administrative Tribunal) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกิจกรมนั้น โดยเฉพาะหรือในบางกรณีที่ได้รับ ความเดือดร้อนอาจต้องดำเนินการโดยวิธีอุทธรณ์ ต่อรัฐมนตรี (Minister of the Crown) ที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรงเสียก่อนก็ได้ และท้ายที่สุดอาจจะต้องอาศัยช่องทางทางการเมือง เช่น การร้องขอความเป็นธรรมต่อ “Ombudsman” ซึ่งตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.1967 โดย The Parliamentary Commissioner Act 1967 และเรียกชื่อคณะกรรมการการของรัฐสภาดังกล่าวนี้ว่า The Parliamentary Commissioner for Administration หรือ P.C.A.⁴⁰

เมื่อเอกชนได้รับความเสียหายจากคำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองซึ่งกระทำลงโดยฝ่ายปกครองเอง หรือโดยคณะกรรมการพิเศษ (Tribunals) เอกชนนั้นอาจฟ้องคดีเพื่อให้ศาลสูงเยียวยา (Remedy) ความเสียหายของตนตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่เหมาะสมที่จะทำให้ความเสียหายนั้นสิ้นไป ทั้งนี้ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สภาดราขึ้นหรือตามคอมมอนลอว์หรือเอคควิตี้เท่านั้น ซึ่งหมายความว่า หากกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือคอมมอนลอว์หรือเอคควิตี้ไม่ได้รับรองทางเยียวยาของประชาชนในกรณีนั้นๆ ไว้ ประชาชนจะนำคดีมาสู่ศาลไม่ได้ซึ่งต่างกับหลักฝรั่งเศสและภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียย่อมนำคดีมาสู่ศาล (ปกครอง) ได้เป็นหลักหากตนเสียหายเว้นแต่กฎหมายจะห้ามนำมาสู่ศาล

นอกจากนั้น ในอังกฤษยังได้ให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า “ทางเยียวยา” (remedies)⁴¹ ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความไม่แพ้สิ่งที่เรียกว่า “หลักการในการควบคุม” (principle of control) ซึ่งเรียกว่า “กระทำเกินอำนาจ” (ultra vires) หรือ กรณีอื่นๆ บ้าง อันถือว่าเป็นหลักกฎหมายสารบัญญัติและบางครั้งอาจให้ความสำคัญมากกว่าด้วยซ้ำไปและพึงสังเกตว่า คำว่า การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล (Judicial Review of Administration) นั้น มีความหมายกว้าง

⁴⁰ จรัญ ภักดีธนากุล. (2533,มกราคม- กุมภาพันธ์). “การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ.” *ตุลพาท*,37,1. หน้า 96-97.

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). *ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ*. หน้า 68 – 69.

ครอบคลุมทั้งส่วนวิธีสบัญญัติ (ทางเยียวยา หรือ remedies) และส่วนสารบัญญัติ (สิทธิหรือหลักการในการควบคุม)

3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวความคิดว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในฝ่ายบริหารจะเป็นการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปจนไม่สามารถตรวจสอบและคานอำนาจกับฝ่ายอื่นได้ ทั้งยังขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐ ส่วนการจัดตั้งศาลปกครองแยกเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบศาลคู่ โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการ ก็ไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญสหรัฐบัญญัติให้ศาลฎีกาสหรัฐ (The United States Supreme Court) เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างสูงสุด ทั้งนี้เพราะเป็นประเทศที่เกิดทุน และบุชาติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเหนือสิ่งอื่นใด ศาลยุติธรรมสหรัฐได้ใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองค่อนข้างเคร่งครัดเพื่อพิทักษ์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ และคำวินิจฉัย ซึ่งต่อมาได้ก่อรูปขึ้นเป็นวิธีพิจารณาที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ อันเป็นการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบตั้งแต่ต้นก่อนออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ และคำวินิจฉัย

การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง มีกำเนิดมาจากการที่ศาลยุติธรรมสหรัฐใช้อำนาจควบคุมการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครองโดย Due Process of Law ในรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการที่องค์กรฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ และฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะมีกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือกฎระเบียบขององค์กรฝ่ายปกครองเองกำหนดไว้

หลัก Due Process of Law ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญสหรัฐแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1791 และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ปี ค.ศ. 1868⁴² เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนต่อการใช้อำนาจอันมิชอบของรัฐ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวห้ามรัฐบาลสหรัฐ มลรัฐเอาไปซึ่งชีวิต เสรีภาพ หรือ ทรัพย์สิน โดยปราศจาก Due Process of Law หลัก Due Process of Law นอกจากจะมีบทบาท ในการที่ศาลยุติธรรมสหรัฐ ใช้ในการควบคุมการ

⁴² อรรถนิตติ ดิษฐอำนาจ. (2540,มกราคม – มีนาคม). “กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง.” *ตุลพาห*, 44,1. หน้า 37-38.

กระทำของฝ่ายปกครองแล้วยังมีบทบาทในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกระบวนการนิติบัญญัติ โดยถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ศาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจต้องปฏิบัติในกระบวนการพิจารณาทางอาญาและที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงในการบัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ หลัก Due Process of Law จึงได้พัฒนาเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานทั่วไป

การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยอาศัยกฎหมายวิธีสบัญญัติ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง นับว่าเป็นมาตรการควบคุมที่สำคัญประการหนึ่ง และเป็นมาตรการเชิงป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายแก่ราษฎร หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีที่มาจากหลัก Due Process of Law ในรัฐธรรมนูญสหรัฐซึ่งศาลฎีกาสหรัฐได้อาศัยหลักดังกล่าว กำหนดข้อบังคับในองค์กรฝ่ายปกครองปฏิบัติโดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ Due Process of Law หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตาม การกระทำของฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับไม่ได้ ข้อบังคับต่างๆ ที่สำคัญ ต่อมา ได้นำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1946 จึงถือได้ว่า ศาลยุติธรรมสหรัฐเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายปกครองให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ

นอกจากดังที่ได้กล่าวแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ใช้ระบบอิมพิชเมนต์ โดยมีที่มาของกระบวนการใช้อิมพิชเมนต์ในสหรัฐอเมริกา คือ

ระบบอิมพิชเมนต์ เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ และได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1787 และมีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบัน

การบัญญัติกระบวนการอิมพิชเมนต์ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นเกิดขึ้นจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญขณะนั้น ได้ให้ความสนใจในเรื่องการควบคุมประธานาธิบดี โดยที่ผู้ร่างต้องการสร้างฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและเข้มแข็ง และไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะทำความผิดไม่ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบอำนาจของประธานาธิบดี แต่ไม่ได้ต้องการให้ประธานาธิบดีขึ้นอยู่กับเจตนาของรัฐสภา และได้ขยายขอบเขตให้ใช้กับรองประธานาธิบดี ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง ดังนั้น ระบบอิมพิชเมนต์จึงเป็นองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในโครงสร้างของรัฐบาลใหม่

หลักฐานทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการเกิดกระบวนการอิมพิชเมนต์⁴³ ซึ่งถือได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดที่มีที่มาจากต้องการควบคุมอำนาจของกษัตริย์โดยรัฐสภาและได้เป็นแบบฉบับในการบัญญัติกระบวนการอิมพิชเมนต์ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แม้ว่าหลักการของกระบวนการอิมพิชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาก็จะต่างไปจากหลักการของประเทศอังกฤษ แต่ความมุ่งหมาย โดยพื้นฐานในการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าว คือ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอำนาจที่

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบพัฒนาการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หน้า 39.

ยังคงมีอยู่เหมือนกัน ซึ่งจะต้องหาวิธีการเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นของการกระทำทางการเมืองกับการป้องกัน และลงโทษการใช้อำนาจโดยมิชอบ (the abuse of power)

3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส

ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส

1) ในปี ค.ศ. 1799 (พ.ศ. 2342) ได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat) ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร และเป็นທີ່ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่ “สภาแห่งรัฐ” ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ในระยะแรก “สภาแห่งรัฐ” ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ด้วยตนเอง “สภาแห่งรัฐ” เพียงแต่เสนอแนะคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาเองว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “สภาแห่งรัฐ” เสนอแนะหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “สภาแห่งรัฐ” เสนอแนะเสมอ

2) ต่อมาหลังจากที่ “สภาแห่งรัฐ” ได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมและได้เสนอแนะคำวินิจฉัยที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากเอกชนว่า สามารถให้ความคุ้มครองต่อสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของตนได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ได้อย่างพอเหมาะพอควรแล้ว ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ “สภาแห่งรัฐ” ในปี ค.ศ. 1872 (พ.ศ. 2415) โดยที่ฝ่ายบริหารไม่สงวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป “สภาแห่งรัฐ” จึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองนับตั้งแต่นั้นมา⁴⁴

กฎหมายปกครองฝรั่งเศสในประเทศฝรั่งเศส เริ่มเป็นรูปเป็นร่างอย่างเห็นได้ชัดภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 แต่ในความเป็นจริงแล้วก่อนการปฏิวัติ คือในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ได้มีการวางกฎเกณฑ์พิเศษอยู่แล้วเพื่อรองรับการดำเนินงานของฝ่ายปกครองภายใต้ระบบกษัตริย์ เมื่อมีการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 บรรดานักปฏิวัติทั้งหลายที่มีความรู้ทางด้านวิชาการด้านกฎหมายต่างก็ต้องการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Le Principe de la separation des Pouvoirs) มาใช้ในการปกครองประเทศเนื่องจากความหวาดวิตกว่า ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะกลับคืนมาอีกและตนจะได้รับการปกครองที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นที่ผ่านมาในอดีต จึงได้จัดทำกฎหมายฉบับหนึ่งขึ้น คือกฎหมายลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 เพื่อห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ

เมื่อกฎหมายดังกล่าว มีผลใช้บังคับศาลยุติธรรมก็ไม่สามารถเข้ามาพิจารณาคดี

⁴⁴ โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 95.

ที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความได้ จึงเกิดปัญหาตามมาว่าใครจะเป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ ในเมื่อการมอบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความไม่สามารถทำได้ การจัดตั้งศาลขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความก็เป็นเรื่องที่ยุ้งยากและอาจสร้างปัญหาตามมา ดังนั้น จึงมีแนวความคิดว่าควรให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาทที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ จะเหมาะสมที่สุด เพราะอย่างน้อยก็เป็นการระงับปัญหาภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ซึ่งไม่เป็นการกระทบถึง หลักการแบ่งแยกอำนาจและนอกจากนี้ ฝ่ายปกครองเองก็ย่อมเข้าใจถึงกระบวนการในการดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีอีกด้วย แนวความคิดดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดระบบการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองขึ้น ภายในฝ่ายปกครองอันเป็นการควบคุมในระบบบังคับบัญชา (le contrôle hierarchique) โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงซึ่งก็คือรัฐมนตรีจะเป็นผู้ชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน หรือระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน⁴⁵

ในการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปเท่านั้น

3.1.4 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องมาถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 และมาเป็นแนวความคิดนิติรัฐในคริสต์ศตวรรษที่ 20 กล่าวคือ แนวความคิดเสรีนิยมทำให้เริ่มยอมรับการที่ประชาชนมีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครองต่อศาลเพื่อให้ศาลควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ในระยะแรกประชาชนจะฟ้องฝ่ายปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับอำนาจฟ้องไว้โดยเฉพาะมิฉะนั้นประชาชนย่อมไม่มีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครอง เรียกว่า หลักอำนาจฟ้องคดีตามที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะราย (Enumerationsprinzip) ส่วนแนวความคิดนิติรัฐ (Rechtsstaats-idee) เรียกร้องหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในอำนาจบริหาร (อำนาจบริหารประกอบด้วยรัฐบาลและฝ่ายปกครอง) จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล ทั้งนี้ มิใช่ว่าการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองจะถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ แต่เฉพาะนิติกรรมทางปกครองเท่านั้นที่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่า จะมีบทบัญญัติในกฎหมายปกครองพิเศษ เฉพาะเรื่องรองรับอำนาจฟ้องไว้โดยเฉพาะหรือไม่ เรียกหลักการฟ้องคดีนี้ว่า หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Generalklausel) รัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้ยึดหลักอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง และศาลมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของนิติกรรมทางปกครอง แต่ไม่มีอำนาจเข้าไป

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2547). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. หน้า 17-18.

วินิจฉัยในเนื้อหาของดุลพินิจฝ่ายปกครอง

ขั้นตอนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (Rechtsschutz) ต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งประกอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzmassigkeit der Verwaltung) ก่อให้เกิดความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (Rechtsschutzgedanke) ระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในนิติรัฐ อาจแบ่งการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวเป็นสองขั้นตอนด้วยกัน

1) การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในเชิงป้องกัน (Praventiver Rechtsschutz) เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายในอำนาจบริหารในส่วนของฝ่ายปกครอง โดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งแต่เริ่มดำเนินการรับเรื่องสืบหาข้อเท็จจริง ปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลพินิจ จนถึงขั้นตอนของการวินิจฉัยและออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่ง หรือใบอนุญาตต่างๆ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการทุกขั้นตอน โดยชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติและชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติทางปกครอง ทำนองเดียวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (Justizmassig)

2) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข (Repressiver Rechtsschutz) เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองแล้ว อันมีผลไปกระทบสิทธิ หรือโต้แย้งสิทธิของประชาชน ซึ่งได้แก่การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายในของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอีกประการหนึ่ง อำนาจควบคุมตรวจสอบทั้งสองประการนี้แตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือศาลจะควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยกฎหมายสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติของนิติกรรมทางปกครอง (Rechtmassigkeitskontrolle) ส่วนการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองนั้นจะควบคุมตรวจสอบ ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์เนื้อหาของการใช้ดุลพินิจของนิติกรรมทางปกครอง (Rechtmassigkeits- und Zweckmassigkeitskontrolle)⁴⁶

การที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามกฎหมายไม่เพียงแต่ทำให้ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ยังสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการด้วย ฝ่ายตุลาการ โดยศาลปกครองมีหน้าที่จะต้องควบคุมตรวจสอบ ถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจึงอยู่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรผู้ตรากฎหมายและศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรผู้ควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่การควบคุมของฝ่ายตุลาการ โดยศาลปกครองนั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชน

⁴⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2546). กฎหมายปกครอง. หน้า 150-153.

ผู้ถูกระทบสิทธิได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ทั้งฝ่ายปกครองและศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายด้วยกันฝ่ายปกครองใช้กฎหมายในเชิงบริหารจะต้องกระทำทำให้ชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässig) และชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือนโยบายของกฎหมายนั้น (Zweckmassig) ศาลปกครองจะใช้กฎหมายทำนองเดียวกับฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง แต่จะควบคุมตรวจสอบถึงความถูกต้อง ในการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง เฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeit) สำหรับเรื่องความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือนโยบายของกฎหมายนั้น (Zweckmassigkeit) เป็นเรื่องของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะเท่านั้นการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการใช้ริเริ่มในขั้นต้นของการใช้อำนาจรัฐ เมื่อพิจารณาเรื่องเฉพาะรายในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนผู้ถูกระทบสิทธิ ส่วนการใช้กฎหมายของศาลปกครองเป็นเพียงปฏิกิริยาของการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง เมื่อศาลปกครองเห็นว่า การใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบกพร่อง ศาลจะต้องพิจารณาและพิพากษาคดีโดยแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและของศาลปกครองจึงมีลักษณะที่คล้ายกันมาก แต่ศาลปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยสุดท้าย (Letztentscheidung)

3.1.5 ประเทศสิงคโปร์

ในประเทศสิงคโปร์จะมีสำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) มีสำนักงานกลางเมืองแห่งเดียว เช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ช. การจัดองค์กรของ CPIB แบ่งออกเป็น 2 กอง คือ 1. กองปฏิบัติการ (Operations Division) 2. กองสนับสนุนด้านการบริหารและผู้เชี่ยวชาญ (Administration and Specialist Division) และหน้าที่ของกองปฏิบัติการ คือ มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต แบ่งออกเป็น 4 หน่วย สืบสวนสอบสวน ซึ่งหน่วยหนึ่งเป็นหน่วยสืบสวนพิเศษ (Special Investigation Team) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรื่องยุ่งยากซับซ้อนและเรื่องสำคัญเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จ จะส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณา สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป สำหรับคดีที่มีหลักฐานไม่เพียงพอฟ้องคดีต่อศาลจะส่งไปยังกรมที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป⁴⁷

3.1.6 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี จะมีหน่วยงานที่เรียกว่า KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) เรียกโดยย่อว่า “คิกแคค” มีอำนาจหน้าที่ คือ การดำเนินคดีอาญา

⁴⁷ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักนโยบายและแผน. (2544, 10-11 พฤษภาคม). “การปราบปรามการทุจริต (Fighting Corruption : Common Challenge and Shared Experiences),” (รายงานการประชุมสัมมนา).

กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ KICAC จะดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียนเข้ามา โดยจะทำการตรวจสอบ และยืนยันความถูกต้อง เพื่อส่งเรื่องให้สำนักงาน

ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี จะมีหน่วยงานที่เรียกว่า KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) เรียกโดยย่อว่า “คิกแคค” มีอำนาจหน้าที่ คือ การดำเนินคดีอาญา กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ KICAC จะดำเนินการ เมื่อมีการร้องเรียนเข้ามา โดยจะทำการตรวจสอบ และยืนยันความถูกต้อง เพื่อส่งเรื่องให้สำนักงาน อัยการดำเนินการสอบสวน เมื่ออัยการสอบสวนแล้วให้แจ้งผลการสอบสวนมายัง KICAC ต่อ และหากไม่มีการดำเนินการของอัยการภายใน 3 เดือน ให้ KICAC ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลสูง⁴⁸

3.1.7 ในเขตการปกครองพิเศษ ฮองกง (Independent Commission Against Corruption) เรียกโดยย่อว่า ICAC มีหน้าที่ในการต่อต้านคอร์รัปชัน กระทำการโดยการสืบสวนสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีการป้องคดีขจัดโอกาสในการคอร์รัปชันโดยแนะนำวิธีการต่อต้านคอร์รัปชันให้การศึกษาแก่ประชาชนถึงความชั่วร้ายของคอร์รัปชันและสนับสนุนให้มีการต่อต้านคอร์รัปชัน การถ่วงดุลอำนาจของระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของ ICAC ในเขตปกครองพิเศษ ฮองกง ICAC จะไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีเองเป็นอำนาจของ Secretary for Justice ซึ่งถือว่าเป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจ⁴⁹

แนวคิดการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็ในในประเทศหรือในต่างประเทศจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการใกล้เคียงกัน เนื่องจากข้าราชการเป็นบุคคลของรัฐที่เป็นผู้ใช้ อำนาจแทนรัฐหรือใช้อำนาจทางปกครองของรัฐเพื่อให้การดำเนินการของรัฐ บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเป้าหมายอันจะทำให้ประโยชน์สาธารณะหรือบริการสาธารณะของรัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง ข้าราชการจึงต้องมีวินัยเป็นตัวควบคุมการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ก็จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยต่อไป

3.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับในส่วนของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการและการฟ้องคดีต่อศาล ในประเทศ

⁴⁸ นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. (2543, ตุลาคม). ประเทศเกาหลีใต้กับความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต(สำนักงาน ป.ป.ช.);” จุลสารสุจริต 4. หน้า 20-23.

⁴⁹ พันโทกมล ประจวบเหมาะและคณะอื่นๆ. (2543, 20-23 กันยายน). “รายงานการศึกษาฐานแลกเปลี่ยนประสพ การณ์ระดับผู้บริหาร ณ สำนักงาน ไอ ซี เอ ฮองกง สาธารณรัฐประชาชนจีน.” หน้า 3.

สหรัฐอเมริกาที่นอกจากจะเป็นไปตามกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (due process of law) และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) แล้ว กรณีจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีชื่อว่า Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ด้วยกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) นี้ เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีหลักการและแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการคือหลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักทั้งสองเป็นที่สะท้อนถึงกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) โดยมีขั้นตอนและรายละเอียด ดังนี้

1) กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยจะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าว ต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี จากนั้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถจ้างทนายได้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องมาจากข้าราชการจะมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

2) หลังจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งนั้นแล้ว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในการพิจารณาชั้นองค์กรต้นสังกัด จะไม่มีการสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดีแต่อย่างใด โดยตัวอย่างที่สะท้อนถึงการตัดสินใจโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อาทิเช่น ในคดี Philadelphia Co V. Securities Exchange mission (1948) ที่ศาลวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ว่า ศาลหรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการไม่อาจกระทำได้โดยชอบ หากไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีโอกาสรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

3) เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหากับผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน

อนึ่ง สำหรับคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน⁵⁰ เพื่อ

⁵⁰ จิรนิติ หะวานนท์.(2523,พฤศจิกายน- ธันวาคม). “วิธีพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา”. คุณภาพ,27,6. หน้า 65 -68.

ประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกระบวนการต่อไป

3.2.1 การอุทธรณ์คำสั่งของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งนั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งออกเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลา ก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น กรณีถือได้ว่ามีความสำคัญและประเด็นที่พึงต้องพิจารณาทั้งในส่วน ของระบบโครงสร้างและระเบียบวิธีพิจารณา ซึ่งการศึกษาในแต่ละกรณีจะประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์คำสั่งก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)⁵¹

เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission หรือ C.S.C.) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ โดยคำร้องอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะต้องเสนอพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งทั้งผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรต้นสังกัดมีสิทธิที่จะเสนอพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ และมีสิทธิที่จะซักค้านพยานอีกฝ่ายหนึ่ง โดยผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติราชการองค์กรคู่อุทธรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมจากคนกลางที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในคดี และเป็นการป้องกันมิให้องค์กรต้นสังกัดปกปิดตนเองจากการตรวจสอบขององค์กรภายนอก เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมให้มากที่สุด

สำหรับในขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) จะต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังได้ เพราะเป็นหลักประกันว่าพยานจะไม่ถูกข่มขู่และข้อเท็จจริงที่ได้จะมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นตามหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (due process of law) เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนทำการสอบสวนเสร็จ เจ้าหน้าที่ที่ต้องทำรายงาน พร้อมความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดี ถ้าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็น ของเจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้วินิจฉัยตัดสินคดี

⁵¹ แหล่งเดิม, หน้า 66 – 69.

ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ถือเป็นที่สุดใฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์ขอให้สั่งพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น พบว่ามีพยานหลักฐานใหม่ หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตีความกฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์จะทำการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเท่าที่มีอยู่ โดยจะนั่งพิจารณาสอบสวนคดีอีก

ทั้งนี้ หากข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) สามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (Federal District Court) ได้ โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่า องค์ก่รต้นสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดถูกต้องหรือไม่ และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารมีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งศาลจะไม่นั่งพิจารณาคดีอีก แต่จะวินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหารและอาจสั่งให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในอดีตการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) จะปรากฏถึงปัญหาจากการทำหน้าที่ในการสวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือเป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีจึงเกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ที่เป็นทั้งผู้ออกและผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาด ด้วยเหตุนี้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงตรากฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) โดยทำการแยกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ออกเป็นหน่วยงานต่างๆ ที่มีบทบาทและหน้าที่แตกต่าง และมีความถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่⁵²

(1) Office of Personnel Management (OPM) หรือองค์ในการบริหารงานบุคคล โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล อาทิ เช่น การจัดการทรัพยากรบุคคล การประเมินผล และการบังคับให้กฎหมายหรือระเบียบการบริหารงานบุคคลต่างๆ ที่เป็นของรัฐบาลกลาง สำนักงานนี้จะป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีผู้อำนวยการที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยคำแนะนำและเห็นชอบของสภาสูงของประเทศสหรัฐอเมริกา

(2) Federal Labour Relation Authority (FLRA) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์

(3) Office of Special Counsel (OSC) หรือสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีบทบาทเสมือนอัยการ

(4) Merit System Protection Board (MSPB) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์

⁵² วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. (2549). คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา พิมพ์ครั้งที่ 1 สำนักงาน กพ. หน้า 2 - 4.

ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท

ด้วยเหตุนี้ สำหรับในเรื่องของการทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนตุลาการของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (MSPB) นี้ คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์แทนที่บทบาทในอดีตของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) กรณีจึงส่งผลให้เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นตามกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) แล้ว หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือได้รับความเดือนร้อนหรือเสียหายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้

2) การอุทธรณ์คำสั่งภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

ในส่วนการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นนั้น กรณีเป็นประเด็นสำคัญที่จำต้องพิจารณา เนื่องจากผลจากการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐครั้งสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้ศึกษาได้จำแนกรายละเอียดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ออกเป็นกรณีต่างๆ ทั้งในส่วนของโครงสร้างและระบบอำนาจหน้าที่ และระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยในแต่ละกรณีจะมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้

3) โครงสร้างและระบบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

การจัดองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการรักษาผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐอันเป็นไปตามระบบคุณธรรม ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยมิชอบ และข้าราชการประจำได้รับการปกป้องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารของส่วนราชการ ตลอดจนเป็นการแทนที่การทำงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ในอดีตที่สวมบทบาทหลากหลายที่ขัดแย้งกันเองตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จึงมีลักษณะเป็นองค์กร “อิสระกึ่งตุลาการ” ในสังกัดฝ่ายบริหาร โดยมีการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยกรรมการดังกล่าวจะมีวาระการดำรงตำแหน่งจำนวนเจ็ดปีและสามารถอยู่ใน

ตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ กรรมการผู้ครบวาระอาจดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมใหม่แทน แต่การดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี

ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) อยู่ทั้งหมดประมาณ 230 คน โดยเจ้าหน้าที่จำนวนดังกล่าวนี้จะรับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่⁵³

3.2.2 ขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐ อาทิ คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำสั่งให้ย้ายโอน คำสั่งให้พักงาน คำสั่งลดตำแหน่ง และคำสั่งลดขั้นเงินเดือน หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กระทบกับสิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบบำนาญข้าราชการและลูกจ้างและคำร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างภายใต้กฎหมาย Whistleblower Protection Act กฎหมาย Uniformed Service Employment and Reemployment Rights Act และกฎหมาย Veterans Employment Opportunities Act เป็นต้น นอกจากนี้การรับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลข้างต้นแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ อันเป็นเรื่องที่สำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย

2) วินิจฉัยคดีที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC) เป็นผู้ฟ้อง กรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและขัดกับกฎหมาย Hatch Act

3) ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management (OPM) ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

4) ศึกษาและจัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดี และรัฐสภาว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดภัยจากพฤติกรรมที่ต้องห้ามหรือไม่ประการใด

ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ดังกล่าวนี้นี้ เป็นหน้าที่หลักที่สำคัญควบคู่กับการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยรายงานนี้จะเป็นปรอทวัดคุณธรรมว่าระบบราชการมีคุณธรรมปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองและปลอดภัยจากพฤติกรรมทางการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามหรือไม่ โดยรายงานดังกล่าวจะใช้เครื่องมือทางการวิจัยทดสอบที่หลากหลาย ทั้งการออกภาคสนาม การสัมภาษณ์ และการออกแบบสอบถาม เป็นต้น

⁵³ แหล่งเดียวกัน, หน้า 4 -10.

5) ออกหมายเรียกบุคคลให้มาเป็นพยาน มาให้การ หรือนำส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

6) สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน

7) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

8) การจัดทำคำขอขบประมาณเสนอโดยตรงต่อรัฐสภา หากเห็นว่าไม่ได้รับการสนับสนุนขบประมาณอย่างเพียงพอจากประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะรับไว้พิจารณา อาทิ เช่น (1) ใต้วงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์มาจากหน่วยงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) (2) ไก่ล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ในหน้าที่ของคณะอนุญาโตตุลาการ ด้านแรงงานสัมพันธ์ (FLRA) (3) ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การให้คำรับรอง การเลิกจ้าง หรือเกี่ยวกับเงินผลประโยชน์ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรในการบริหารงานบุคคล (OPM) (4) พิจารณาสอบสวนคำวินิจฉัยที่ออกมาโดยฝ่ายินกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน กฎ หรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพราะเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC)⁵⁴

3.3 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส

การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ผู้ศึกษาได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาทตั้งแต่ขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรฝ่ายปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งและการนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล ตลอดจนตัวอย่างของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ศาลได้ทำการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยการศึกษาในแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.3.1 ข้อความคิดว่าด้วยข้าราชการและโทษทางวินัย

การที่จะทำความเข้าใจในการพิจารณาถึงองค์กรและผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศฝรั่งเศส นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทราบข้อความคิด

⁵⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่รัฐ. หน้า 71.

เบื้องต้นถึงบุคลากรภาครัฐประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ก่อน ซึ่งปกติแล้วบุคลากรภาครัฐในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท เช่น ข้าราชการ ลูกจ้างขององค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงาน พนักงานขององค์กรฝ่ายปกครอง ที่เป็นไปในรูปสัญญาจ้างแรงงาน และผู้อยู่ในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าว ถือได้ว่า มีความคล้ายคลึงกับการแบ่งประเภทบุคลากรภาครัฐในประเทศไทย โดยหากพิจารณาถึงเฉพาะบุคลากรภาครัฐ ในประเภทข้าราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า จากบรรดาคำพิพากษาทั้งของศาลปกครองสูงสุด และของศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลสามรถ ที่จะอธิบายถึงนิยามและคำจำกัดความของคำว่าข้าราชการได้ว่า ข้าราชการคือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดเป็นการถาวรในหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของฝ่ายปกครอง โดยความเป็นข้าราชการจะถูกสร้างขึ้นมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสำหรับกรณีของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส นั้น สามารถจำแนกออกได้เป็นจำนวน 3 ประเภท คือ ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ ไม่รวมถึงบรรดาแพทย์เนื่องจากถือว่าเป็นวิชาชีพอิสระ กล่าวคือข้าราชการประเภทแรกที่เป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางนั้น ข้าราชการประเภทดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้ง โดยคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติงานประจำเต็มเวลามีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในระบบสายการบังคับบัญชาและจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือองค์การมหาชนแห่งชาติที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (เฉพาะแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการและตำแหน่งสมุหบัญชีเท่านั้นที่มีสถานะเป็นข้าราชการ) ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐจะมีการกำหนดคุณลักษณะไว้คล้ายกันกับข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางคงจะมีความแตกต่างกันบ้างบางประการตามลักษณะเฉพาะของการปฏิบัติงานในองค์กรต่างๆ แต่ละแห่งเท่านั้น⁵⁵

นอกจากข้าราชการทั่วไปดังกล่าวแล้ว ข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสยังหมายรวมถึงบรรดาข้าราชการประเภทพิเศษซึ่งมีกฎหมายกำหนดสถานะเป็นการเฉพาะอาทิเช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการในรัฐสภา ตุลาการในศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และตุลาการศาลบัญชีภูมิภาคเป็นต้น ทั้งนี้ บรรดาบุคลากรที่เป็นข้าราชการประเภทพิเศษดังกล่าว หรือแม้แต่บุคลากรในองค์กรวิชาชีพ นั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

* เพื่อให้เกิดความเข้าใจกันและสามารถเทียบเคียงกับระบบศาลปกครองของไทยจึงขอเรียกสภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองว่า “ศาลปกครองสูงสุด”

⁵⁵ เจตน์ สดวาทศิลป์, (2549, พฤษภาคม – สิงหาคม) “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษ

ทางวินัย : ประสพการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6,2 หน้า 64- 69.

ภาครัฐขึ้น กรณีจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากเหตุที่ว่ากฎหมายนั้นได้กำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย ตลอดจนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้แตกต่างกับข้าราชการอื่นโดยทั่วไป ซึ่งสำหรับการศึกษาค้นคว้าการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงเฉพาะข้าราชการที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปเท่านั้น

ในเบื้องต้น หากจะทำการพิจารณาถึงภาพของการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศฝรั่งเศส ก่อนอื่นจำเป็นที่จะต้องทำการพิจารณาถึงระดับของการลงโทษทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสโดยทั่วไปก่อน ซึ่งการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะเป็นไปตามพื้นฐานของกฎหมายดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 และพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 ด้วยเหตุนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถที่จะจำแนกโทษทางวินัยทั้งหมด 4 กลุ่มด้วยกันคือ

โทษกลุ่มที่ 1 ได้แก่ โทษตักเตือน และภาคทัณฑ์ โดยโทษประเภทนี้ถือเป็นโทษที่เบาที่สุด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้โดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาหารือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

โทษกลุ่มที่ 2 การตัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือการเลื่อนระดับ โดยการลงโทษชนิดนี้สามารถเป็นได้ทั้งการลงโทษหลักหรืออาจเป็นการลงโทษร่วมกับการลงโทษในกลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มที่ 3 ก็ได้

โทษกลุ่มที่ 3 การลดตำแหน่งและการให้ออกจากราชการชั่วคราวเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือนถึง 2 ปี

โทษกลุ่มที่ 4 การให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ

3.3.2 การดำเนินการทางวินัย⁶

ขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นต้นแบบสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กล่าวเช่นนี้เพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสหลายประการต่างมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาของศาล โดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่างๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใดๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญทั้งสองประการนี้ ประเทศไทยได้มีการนำมาประยุกต์และกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก

⁵⁶ แหล่งเดิม, หน้า 71-81

อย่างไรก็ดี หากจะทำการพิจารณาถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสอาจต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรกเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป ที่เมื่อองค์การฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ซึ่งจะได้ขอกล่าวรายละเอียดไว้ในส่วนนี้ ส่วนประเภทที่สองเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการประเภทพิเศษ โดยองค์การที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองพิเศษ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าจะไม่ขอกล่าวรายละเอียดไว้ เพราะเป็นเรื่องการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองพิเศษ

สำหรับประเภทแรกที่เป็นดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป โดยองค์การฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น การดำเนินการทางวินัยจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกา ลำดับที่ 84 – 961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยของข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางและหนังสือเวียน ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1999 ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่สำคัญต่อข้าราชการทั่วไปดังนี้ คือ

1) เมื่อเกิดกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดขึ้น องค์การผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะทำรายงานเกี่ยวกับกรณีการลงโทษทางวินัยเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วย บรรดาข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ตามมาตรา 2 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กับความเห็นที่ข้อเท็จจริงนั้นเข้าลักษณะความผิดทางวินัยหรือไม่อย่างไร พร้อมความรุนแรงของความผิดวินัยดังกล่าว

2) นอกจากการที่องค์การผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องทำรายงานเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามข้อ 1 แล้วองค์การผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยยังมีหน้าที่จะต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยหนังสือแจ้งจะต้องระบุถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการเรียกดูหรือตรวจสอบบรรดาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือตนในการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยในหนังสือแจ้งดังกล่าวถือเป็นแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญยิ่ง ซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามอาจเป็นเหตุให้ศาลปกครองทำการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ในที่สุด

3) เมื่อได้ทำการแจ้งสิทธิถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วขั้นตอนต่อไปก่อนจะมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ผู้ถูกกล่าวหาพึงที่จะมีสิทธิได้รับการแจ้งวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยการแจ้งดังกล่าวต้องทำการแจ้งภายในสิบห้า

วัน ก่อนวันนั่งพิจารณาเป็นอย่างน้อย ซึ่งระยะเวลาสิบห้าวันนั้น จะต้องเริ่มนับตั้งแต่เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ลงนามรับจดหมายแจ้งวันนั่งพิจารณา ซึ่งในประเด็นของการนับระยะเวลาสิบห้าวันนี้ ถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่เป็นสาระสำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยการไม่เคารพเงื่อนไขดังกล่าวจะนำไปสู่การที่ศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้

อนึ่ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสามารถสั่งเลื่อนการนั่งพิจารณาครั้งแรกได้หากมีความจำเป็น โดยการแจ้งเพื่อนั่งพิจารณาใหม่จะต้องพึงเคารพเงื่อนไขเวลาสิบห้าวันด้วยเช่นเดียวกัน และสามารถเลื่อนการพิจารณาได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น

สำหรับในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นพึงจะต้องได้รับแจ้งการนั่งพิจารณาเป็นระยะเวลาล่วงหน้าอย่างน้อยสิบวัน โดยการส่งหนังสือนัดประชุมนี้จะต้องแนบรายงานเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยเรื่องดังกล่าวพร้อมไปด้วย

4) ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณา สามารถจำแนกขั้นตอนต่างๆ เริ่มจากการที่ประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอข้อเท็จจริงต่างๆ แห่งกรณี การสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการที่ประชุมได้ จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องมีการรับฟังถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและรับฟังคำพยาน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย

ทั้งนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่แจ้งสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ จะเป็นผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เพราะถือว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่ทำการเคารพแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญซึ่งสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความจะถูกบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การพิจารณาคณะกรรมการอาจสั่งให้องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยดำเนินการไต่สวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ โดยพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเพิ่มเติมนี้จะต้องถูกแจ้งให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อที่จะทราบรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป

5) ในส่วนของการจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะทำการลงมติกำหนดว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดหรือไม่หากมีควรจะต้องรับโทษในสถานใด โดยอาศัยการพิจารณาข้อมูลที่ได้รับจากบรรดาเอกสารต่างๆ อันเกี่ยวกับกรณีการสอบสวนนั้นๆ ทั้งหมด เช่น รายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับการสอบสวนวินัย คำแถลงของผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อกล่าวหาบนพื้นฐานของหลักความเป็นกลางหรือปราศจากอคติความลำเอียงในการพิจารณา ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตกเป็นหน้าที่ของบรรดาศาลปกครองชั้นต้นต่างๆ โดยอาศัยอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (CEDH) เป็นฐานทางกฎหมายด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ ประธานคณะกรรมการสอบสวนจะเสนอให้ที่ประชุมดำเนินการพิจารณาว่าบทลงโทษนี้เหมาะสมหรือไม่กับข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยบทลงโทษที่เสนอนี้จะต้องได้รับมติเป็นเสียงข้างมากของกรรมการทั้งหมดที่เข้าประชุม หลังจากคณะกรรมการมีมติโดยเสียงข้างมากกำหนดให้บทลงโทษใดบทลงโทษหนึ่งเป็นบทลงโทษที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบ ทั้งนี้ การจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำร้อง และเงื่อนไขอาจถูกขยายเป็นสองเดือน ในกรณีที่มีการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จากนั้นคณะกรรมการโดยประธานจะได้แจ้งความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผลประกอบไปยังผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษต่อไป อนึ่งหากคณะกรรมการเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีความผิดทางวินัยใดๆ ให้ถือว่าคณะกรรมการนี้ได้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยโดยสมบูรณ์แล้ว

ในการนี้เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีข้อผูกมัดอันใดที่จะต้องสั่งการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แต่อย่างไรก็ตาม หากองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ออกคำสั่งลงโทษเป็นอย่างอื่นไปจากที่คณะกรรมการเสนอมาผู้มีอำนาจดังกล่าวจะต้องแจ้งคำสั่งพร้อมเหตุผลประกอบในการสั่งลงโทษที่แตกต่างออกไปจากมติคณะกรรมการด้วย ด้วยเหตุนี้ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงไม่อาจถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะเหตุว่า ความเห็นดังกล่าวไม่ได้ก่อความกระทบกระเทือนอันใดต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล กรณีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลในคำสั่งลงโทษขององค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

3.3.3 การอุทธรณ์คำสั่ง⁵⁷

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับการได้ทันที ดังนั้น หากจะมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้สองรูปแบบคือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทั้งสองแบบนี้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง

⁵⁷ แหล่งเดิม, หน้า 86-89

มีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือจะยื่นคำสั่งลงโทษก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด

นอกจากนี้ หากปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งลงโทษตั้งแต่กลุ่มที่ 2 เป็นต้นไป ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือนได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะถูกดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งในคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือนที่เรียกว่า “คณะอนุกรรมการรับเรื่องร้องเรียน” โดยคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และทำความเห็นเสนอต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจเป็นการยืนยันคำสั่งหรือความเห็นว่าการลงโทษหรือยกเลิกโทษได้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์ดังกล่าวนี้ ศาลปกครองไม่ถือเป็นขั้นตอนบังคับที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องกระทำก่อนนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองแต่อย่างใด อนึ่ง การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือนนั้น จะเป็นผลให้การนับอายุความในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สิ้นสุดหยุดลงจนกว่าคณะกรรมการจะได้แจ้งความเห็นในการพิจารณาคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้น

จากการที่ได้กล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในบทที่ 2 และในบทนี้ได้กล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่า การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการอื่นในต่างประเทศ มีลักษณะใกล้เคียงกับของประเทศไทย และสุดท้ายของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือคำสั่งลงโทษทางวินัยก็ต้องไปสู่การพิจารณาของศาลในประเทศนั้นๆ หรือศาลปกครองเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในกรณีอื่นๆ ในต่างประเทศ เช่น ระบบการควบคุมและการตรวจสอบการกระทำและการใช้ดุลพินิจขององค์กรทางปกครองต่างๆ องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบก็มีหน้าที่ตรวจสอบและส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการเพื่อฟ้องร้องคดีต่อศาลต่อไป นั่นก็คือ อัยการ หรือบางประเทศกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง กรณีดังกล่าว มีความแตกต่างจากการดำเนินการขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของไทย ที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ ซึ่งอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย ในเรื่องการชี้มูลความผิดกรณีการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ของข้าราชการ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ต้องถือเอาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน โดยไม่ต้องดำเนินการ

สอบสวนอีกและโทษที่จะต้องลงกับผู้ถูกซึ่งมูลความผิดจะเป็นโทษทางวินัยร้ายแรงตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมูลเท่านั้น ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จำเป็นต้องชี้ให้เห็นความแตกต่างในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดผลกระทบในเรื่องต่างๆ ที่จะกล่าวถึงในบทที่ 4 ต่อไปต่อจากนี้จะขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพิ่มเติม ประกอบกับกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครอง กรณีเกี่ยวกับการซึ่งมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบจากการซึ่งมูลความผิดวินัยร้ายแรงดังกล่าวต่อไป

3.4 หลักเกณฑ์เรื่องเงื่อนไขในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการไทย

การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการดำเนินการทางวินัย อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย เช่น กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (2539) ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้กำหนดไว้ ดังนี้ (1) กระบวนการออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (2540) (2) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (3) องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน (4) คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน (5) การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน (6) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

3.5 ความสมบูรณ์ของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย

ในเรื่องของการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย นั้น เนื่องจากคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งในเรื่องของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวถือเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐที่มีต่อข้าราชการ ดังนั้น เพื่อให้สิทธิต่างๆ ของข้าราชการได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ไว้เป็นหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นสองประการคือ

ประการที่หนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ ซึ่งในเรื่องขององค์กรผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ นั้น ได้แก่ผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ กำหนดให้อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ หรือกฎหมายมอบอำนาจให้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ดังนั้น ในส่วนของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิด

ทางวินัยข้าราชการ องค์กรผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งก็คือผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นเอง

ประการที่สอง เจื่อนใจเกี่ยวกับแบบวิธีและขั้นตอนการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ โดยในเรื่องการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ นั้นผู้มีอำนาจออกคำสั่ง จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม ขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยในส่วนของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งให้สอบสวนทางวินัยว่าผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยต่อเมื่อปรากฏว่า (1) เมื่อมีการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (2) การกล่าวหาอันมีมูลที่ควรกล่าวหา ซึ่งโดยสรุป หากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยคำสั่งใดไม่ได้ปรากฏเงื่อนไขในสองประการดังกล่าวข้างต้น คำสั่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.6 ผลของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

ในส่วนของข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ผลที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าวอาจสรุปได้สามประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ในส่วนของกระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (2540)

ประการที่สอง ผู้ถูกกล่าวหาเกิดสิทธิบางประการในกระบวนการพิจารณา เช่น สิทธิในการได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการสอบสวน⁵⁸

สิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยเมื่อมีคำสั่งคณะกรรมการสอบสวนต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งแจ้งสิทธิที่จะได้รับแจ้งพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็น⁵⁹

สิทธิในการนำพยานความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวน โดยในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา นั้น ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำพยานความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในที่สอบสวนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 23⁶⁰

ประการที่สาม เกิดผลกระทบต่อข้าราชการผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

⁵⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 27.

⁵⁹ แหล่งเดิม, มาตรา 31.

⁶⁰ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ 2052/2541.

ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงในหลายประการ เช่น เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนได้ โดยการถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง นั้น เข้าหลักเกณฑ์ที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้ผู้ที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยดังกล่าวพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนการพิจารณา ส่วนหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้นให้เป็นไปตามกฎ ก.พ. ซึ่งมีผลต่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยในส่วนของ การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการที่ปัจจุบันมีการเลื่อนขั้นปีละสองครั้งนั้น ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและละครั้งมีเงื่อนไขข้อหนึ่งกำหนดว่าในครึ่งปีที่ผ่านมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่าสองเดือน⁶¹

ดังนั้น หากข้าราชการมีกรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงจนอาจถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 2 เดือน ก็จะขาดคุณสมบัติในการเลื่อนขั้นเงินเดือนในรอบปีนั้น

อีกกรณีหนึ่ง คือหากข้าราชการผู้ใดถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่จะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนกำหนดให้ผู้มีอำนาจเลื่อนขั้นเงินเดือนรอการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ก่อนและให้กั้นเงินสำหรับเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ด้วย เมื่อการสอบสวนและการพิจารณาแล้วเสร็จจึงพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลของการสอบสวน⁶²

ดังนั้น ในการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีหากข้าราชการผู้นั้นถูกแต่งตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงก็ต้องถูกชะลอการเลื่อนขั้นเงินเดือนจนกว่าจะมีการสอบสวนพิจารณาแล้วเสร็จ เป็นเหตุให้อาจถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะเหตุมีมลทินมัวหมองได้ คือ กรณีที่ข้าราชการผู้ใดถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้วคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ามิเหตุควรสงฆ์เป็นอย่างยิ่งว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ ซึ่งถ้าให้รับราชการต่อจะทำให้เสียหายแก่ราชการ อ.ก.พ. สามารถพิจารณาสั่งการให้ออกจากราชการเพราะเหตุมีมลทินมัวหมองได้และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จ บำนาญ

3.7 กระบวนการโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ในเรื่องของการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย นั้น บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดในเรื่องของการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้โดยตรง แต่กำหนดไว้เพียงให้สามารถโต้แย้งคัดค้านได้เฉพาะกรรมการสอบสวนที่ถูก

⁶¹ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544, ข้อที่ 7(3).

⁶² แหล่งเดิม, ข้อ 13.

แต่งตั้งขึ้นเท่านั้น โดยผู้ที่ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนได้ ถ้ามีเหตุที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (2540) หรือเหตุอื่นอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามที่กำหนดในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶³

สำหรับวิธีการยื่นคัดค้านนั้นให้ผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนยื่นคัดค้านเป็นหนังสือต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้นภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งหรือทราบเหตุแห่งการคัดค้าน โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การสอบสวนไม่ได้รับความจริงและไม่มีความยุติธรรมอย่างไร

ในส่วนของการพิจารณาคัดค้านนั้น กรรมการสอบสวนที่ได้รับการคัดค้านอาจทำหนังสือชี้แจงได้และหากผู้แต่งตั้งเห็นว่าเหตุผลของการคัดค้านรับฟังได้ก็ให้สั่งให้กรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านนั้น พ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน แต่ถ้าเห็นว่าเหตุผลของการคัดค้านนั้นไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็สั่งยกคำคัดค้านนั้นได้ โดยต้องแสดงเหตุผลของการพิจารณาสั่งการดังกล่าวด้วย และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ โดยคำสั่งยกคำคัดค้านนั้นให้เป็นที่สุด แต่หากเมื่อมีการยื่นคัดค้านกรรมการสอบสวนแล้วภายใน 15 วัน ผู้แต่งตั้งยังไม่สั่งการใดๆ ให้ถือว่ากรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน โดยที่การพ้นจากกรรมการสอบสวนดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

นอกจากนั้น บทบัญญัติของมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ดังนี้ (1) เป็นคู่กรณีเอง (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (3) เป็นญาติของคู่กรณีคือเป็นผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือนายจ้างของคู่กรณี (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (7) กรณีที่มีเหตุอื่นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง⁶⁴

สำหรับกรณีที่มีเหตุอื่นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางนั้น หากผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่นั้นเองเห็นว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้หยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แต่ถ้ามีผู้คัดค้านว่า ผู้ที่พิจารณาทางปกครอง มีเหตุดังกล่าว แต่ผู้

⁶³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 13.

⁶⁴ แหล่งเดิม, มาตรา 16.

นั่นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องนั้นต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานคณะกรรมการทราบแล้วแต่กรณี ซึ่งในสองกรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้าแล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจพิจารณาในทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ดังนั้น ในกรณีของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการ หากผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยดังกล่าวเห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนมีเหตุที่จะทำให้การสอบสวนไม่เป็นไปโดยยุติธรรมก็สามารถที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวนดังกล่าวได้ ตามที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอย่างร้ายแรงตามที่ได้กล่าวมาแต่ต้น จะเห็นได้ว่ามีหลักเกณฑ์และวิธีการ และรายละเอียดที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการเป็นอย่างยิ่ง และในปัจจุบัน มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยทั้งวินัยร้ายแรงและวินัยไม่ร้ายแรง หรือกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการตาม มาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ทั้งนี้ การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. (กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ (มาตรา 115) เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมาตรา 57 ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย (มาตรา 116 วรรคหนึ่ง) และกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. (มาตรา 116 วรรคสอง)⁶⁵

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกล่าวหาว่า ข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยมีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ก็จะมีวิธีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนในลักษณะเดียวกันกับการดำเนินการ สอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครองและผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่เป็นต้น

⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 114 - 116.

สังกัด โดยจะมีข้อแตกต่างกันเพียงแต่ว่า ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่เป็นต้นสังกัด จะมีการดำเนินการพิจารณาที่มีองค์ประกอบอื่นๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น กระบวนการพิจารณาโทษและกำหนดโทษ หลักการพิจารณาความผิด จะมีการพิจารณาเกี่ยวกับการลดหย่อนโทษ หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการ ซึ่งผิดกับหลักการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่า การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติจะเป็นไปในแนวเดียวกับการสืบสวนสอบสวนในทางอาญาจะไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาตามหลักการดำเนินการทางวินัย ไม่มีเหตุเกี่ยวกับการลดหย่อนโทษมาประกอบการพิจารณา และการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งไม่ได้ถูกดำเนินการโดยหน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่เป็นต้นสังกัดแต่อย่างใด แต่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่เป็นต้นสังกัดต้องลงโทษทางวินัยโดยไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์หรือวิธีการทางวินัยเลย

3.8 กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจากการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ

กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 752/2551 ที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ไว้ดังนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลเพิกถอนมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเพียงกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองมิใช่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ได้ส่งรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หากจะมีผลทางกฎหมายก็จะมีผลทางกฎหมายแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมที่ดิน) หากมีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อน

หรือเสียหายโดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา⁶⁶

กรณีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 1530/2552 เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งมูลคดีเกิดจากผู้ฟ้องคดีถูกระงับการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมูลความผิดว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบซึ่งผู้ฟ้องคดีต่อสู้ว่าไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ 647/2550 ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ แต่ถูกยกอุทธรณ์ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองกลางพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ⁶⁷

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้น ผลกระทบที่ตามมา หลังจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วผู้เกี่ยวข้องในคดีนี้ คือ 1) หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน 2) ผู้ฟ้องคดี หรือผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ และ 4) ศาลปกครอง จะมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างไร หากต่อมา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ดำเนินการอุทธรณ์ และจะดำเนินการตามคำพิพากษาได้ทันทีหรือไม่ หรือหากผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอกลับเข้ารับราชการทันทีหน่วยงานจะดำเนินการรับกลับเข้ารับราชการทันทีได้หรือไม่ หรือกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าวอย่างไร ทั้งที่คำสั่งนั้นๆ มีผลกระทบต่อบุคคลต่างๆ เหล่านี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า ควรจะมีวิธีการหรือทางออกที่น่าสนใจซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

⁶⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 752/2551.

⁶⁷ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1530/2552.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของ ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่มีผลกระทบมาจากกฎหมาย ป.ป.ช.

โดยสรุป กระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เริ่มจากการที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาหรือถูกร้องเรียนว่ากระทำผิดวินัยหรือผู้บังคับบัญชาพบว่าผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยไม่ว่าจะเป็นวินัยอย่างร้ายแรงหรือวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ตาม ขั้นตอนแรก ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่ากรณีที่มีการกล่าวหาหรือร้องเรียนนั้นมีมูลหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการสืบสวนรายงานว่ากรณีที่กล่าวหาหรือร้องเรียนนั้นมีมูล ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยจะระบุว่าเป็นวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง และคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวนี้ จะต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการและเลขานุการ อย่างน้อยสามคน คณะกรรมการจะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และตามระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยการดำเนินการสอบสวนทางวินัย คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยทราบถึงข้อกล่าวหาและให้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนอย่างเต็มที่ต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เมื่อคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าพยานหลักฐานผู้ถูกกล่าวหาปรากฏว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ หากผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่พอใจคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. และหากยังไม่พอใจกับผลการพิจารณาของ ก.พ.ค. ก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของคำสั่งได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวข้างต้นเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อันเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ

ในส่วน of ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยสรุป กระบวนการดำเนินการทางวินัยมีกฎหมายกำหนดไว้คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการทาง

การศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งลักษณะของการดำเนินการทางวินัยมีรูปแบบและวิธีการเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ กระบวนการการดำเนินการสืบสวนและสอบสวนของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีหลักเกณฑ์และวิธีการ การดำเนินการลักษณะเดียวกับการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการฝ่ายปกครองอื่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนั้น ผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 มีหลักเกณฑ์และวิธีการรวมทั้งรูปแบบเช่นเดียวกันกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศไทย ส่วนองค์กรอิสระในต่างประเทศ ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบ ผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่า องค์กรอิสระในต่างประเทศมีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจะส่งสำนวนการสอบสวนทางวินัยทั้งหมดไปให้หน่วยงานที่มีลักษณะเช่นเดียวกับหน่วยงานอัยการของประเทศไทย ดำเนินการต่อไป ซึ่งองค์กรอิสระในต่างประเทศจะไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเหมือนกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติในประเทศไทย ที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีระดับศักดิ์ของกฎหมายในลำดับสูงกว่าพระราชบัญญัติ โดยให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขึ้นลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องมีการสอบสวนใหม่และให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ เป็นข้อมูลในการลงโทษได้ ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงไม่สามารถเปรียบเทียบการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ กับองค์กรอิสระในต่างประเทศได้

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาค้นคว้าศึกษาเห็นว่า การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ กระทำโดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 92 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่มีระดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ แต่เมื่อผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติอันมีระดับศักดิ์ต่ำกว่าในการดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และเมื่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว จะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อ ก.พ.ค. ในกรณีของข้าราชการพลเรือน และต่อ ก.ค.ศ. ในกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งทั้ง ก.พ.ค. และ ก.ค.ศ. เป็นคณะกรรมการใน

การพิจารณาอุทธรณ์ที่ถูกตั้งขึ้น โดยอาศัยกฎหมายที่มีระดับศักดิ์เป็นพระราชบัญญัติ ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่าไม่น่าจะทำได้ เพราะเนื่องจากทั้ง ก.พ.ค. และ ก.ค.ศ. ถูกกำหนดขึ้นมาจากกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติอันมีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. และ ก.ค.ศ. จึงไม่สามารถลบล้างมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติได้ การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าได้ค้นคว้าจากเอกสารและตำราพบว่า มีการกล่าวถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายไว้ ดังนี้

กฎหมายมีหลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบมีศักดิ์ของกฎหมาย (hierarchy of law) ต่างกัน บางตำราเรียกศักดิ์ของกฎหมายว่า “ลำดับชั้นของกฎหมาย” ศักดิ์ของกฎหมายลายลักษณ์อักษรในระบบกฎหมายไทยมีศักดิ์ลำดับจากสูงไปหาต่ำ ดังนี้

- 1) รัฐธรรมนูญ
 - 2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด
 - 3) พระราชกฤษฎีกา
 - 4) กฎกระทรวง และ
 - 5) ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ดังนั้น ศักดิ์ของกฎหมายมีผลในทางกฎหมาย 3 ประการ คือ

1) กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะตราออกใช้ได้ก็แต่โดยอาศัยกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าให้อำนาจไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายที่มีศักดิ์สูงเป็นแม่บท กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำว่าเป็นลูกบท

2) กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่า โดยเฉพาะกฎหมายลูกบทจะตราออกใช้เกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้ไว้ไม่ได้ ถ้าตราออกใช้เกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้ไว้ ถือว่ากฎหมายลูกบทนั้นไม่มีผลบังคับ

3) กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ กรณีที่มีการขัดหรือแย้งกันต้องใช้กฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าบังคับ ไม่ว่ากฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าจะตราออกใช้ก่อนหรือหลัง ส่วนในกรณีกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากัน ขัดหรือแย้งกันมีหลักว่า กฎหมายที่ออกภายหลังย่อมยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ออกมาก่อน เมื่อมีข้อความขัดหรือแย้งกัน⁶⁸

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราขึ้นเหมือนกับพระราชบัญญัติทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม โดยเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้วมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป รัฐธรรมนูญจึงกำหนดลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

⁶⁸ ภูมิชัย สุวรรณดี ผศ. มานิตย์ จุมปา ชิตาพร พิศลยบุตร โต้ะวิเศษกุล. (2543). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. หน้า 44 - 45.

1) พระราชบัญญัติทั่วไป รัฐสภาจะตราโดยมีเนื้อหาเช่นใดก็ได้ตราแต่ที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดเนื้อหาสาระสำคัญไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผูกพันรัฐสภาที่จะต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

2) การควบคุมร่างพระราชบัญญัติทั่วไปไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกรัฐสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 สามารถเสนอเรื่องให้ประธานสภาส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ส่วนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกรัฐสภาจำนวนเพียงไม่น้อยกว่า 20 คน ก็เสนอได้ ซึ่งจะเห็นว่าทำให้การควบคุมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นทำได้ง่ายกว่า ทั้งนี้เหตุที่ทำได้ง่ายก็เพราะรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นกฎหมายสำคัญ

3) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้นต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน จึงจะผ่านไปยังวุฒิสภา หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ร่างนั้นก็ตกไป ถ้าจะเสนอใหม่ต้องตั้งต้นที่สภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่รัฐบาลแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย คณะรัฐมนตรีมีสิทธิให้รัฐสภาประชุมร่วมเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง โดยไม่ต้องไปตั้งต้นเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่⁶⁹

ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์อันดั่งรองจากรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากวิธีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะอยู่ระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ ดังนั้นการดำเนินการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และเมื่อประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น จึงต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ถูกกล่าวหา ตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย อันเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

⁶⁹ เรื่องเดิม หน้า 34 - 35.

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และเป็นการใช้อำนาจลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับข้าราชการพลเรือนและเป็นการใช้อำนาจลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สำหรับกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต่อ ก.พ.ค. หรือ ก.ค.ศ. เพื่อให้พิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ดี เมื่อ ก.พ.ค. หรือ ก.ค.ศ. นั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์พระราชบัญญัติเท่านั้น ถ้าเทียบระดับศักดิ์ของกฎหมายแล้วย่อมเป็นรองจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และตามมาตรา 121 และ 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงเห็นว่า เป็นการโต้แย้งกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่เหนือกว่าโดยในทางทฤษฎีจึงไม่น่าจะกระทำได้ แต่ข้อเท็จจริงของการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ในมาตรา 92 ที่จะต้องถูกตรวจสอบโดย ก.พ.ค. ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ ก.ค.ศ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แต่จากข้อเท็จจริงทั้ง ก.พ.ค. และ ก.ค.ศ. ก็พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงอันเกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า หาก ก.พ.ค. และ ก.ค.ศ. จะพิจารณาและมีคำวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะกระทำได้หรือไม่ หรือดำเนินการเพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาจะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หรือลำดับชั้นของกฎหมายดังกล่าว พบว่า กระบวนการพิจารณาของ ก.พ.ค. และ ก.ค.ศ. บัญญัติอยู่ในกฎหมายที่มีศักดิ์ของกฎหมายอยู่ในพระราชบัญญัติอันมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางทฤษฎีทั้ง ก.พ.ค. และ ก.ค.ศ. ไม่น่าจะพิจารณาหรือวินิจฉัยให้แตกต่างไปจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บัญญัติอยู่ในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่านั่นเอง จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อผู้ถูกชี้มูลจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจากผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อทฤษฎีในเรื่องศักดิ์ของกฎหมาย ในประเด็นนี้ผู้ศึกษา

ค้นคว้าจึงเห็นว่า ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ โดยเฉพาะในมาตรา 92 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และรวมทั้งมาตรา 93 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ บัญญัติไว้ว่า ให้ถือว่า ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีความผิดทางวินัย ด้วย นอกจากนั้น กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องรายงาน การลงโทษทางวินัยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายใน 15 วัน ด้วย นอกจากนี้ การศึกษาค้นคว้าของผู้ดำเนินการศึกษาพบว่า การดำเนินการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่นำไปสู่การชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการ ดำเนินการทางวินัยร้ายแรงของข้าราชการมีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินการสืบสวนสอบสวน ของพนักงานสืบสวนสอบสวน(เจ้าหน้าที่ตำรวจ) และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของ หน่วยงานทางปกครอง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพิสูจน์ความจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง ตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ สำหรับเจ้าพนักงานสืบสวนสอบสวนและคณะกรรมการสอบสวนทาง วินัยของหน่วยงานทางปกครองจะมีความแตกต่างจากการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้

1) ในส่วนของพนักงานสอบสวน ซึ่งบัญญัติไว้ในภาค 2 ลักษณะ 1 และลักษณะ 2 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อเจ้าพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานพร้อมสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาดำเนินการต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือไม่มีน้ำหนักพนักงานอัยการมีอำนาจสั่ง ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ และหากพนักงานอัยการเห็นว่า พยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิดอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ พนักงานสอบสวนดำเนินการมาได้⁷⁰

2) ในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครอง หรือหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเช่นเดียวกับพนักงานสืบสวนสอบสวน เมื่อการดำเนินการ สอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จ และคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอ ครบถ้วนสามารถชี้มูลความผิดได้ก็จะสรุปสำนวนการสอบสวน โดยประธานกรรมการสอบสวน จะเป็นผู้ลงนามนำเสนอฐานความผิดสำหรับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการที่ถูกตั้งกรรมการ สอบสวนนั้นต่อผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปในการพิจารณาโทษของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอด ถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจจะไม่เป็นไปตามที่คณะกรรมการสอบสวน

⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 มาตรา 120 – 147.

ข้อมูลความผิดมาก็ได้ เพราะการพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการจะมีองค์ประกอบอื่นมาประกอบในการพิจารณาด้วยตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการสอบสวนทั้งสองข้อดังกล่าวข้างต้น ความเห็นหรือการชี้มูลของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่เป็นที่สุด ที่ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการในต่างประเทศและองค์การตรวจสอบการทุจริตในต่างประเทศที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 เมื่อคณะกรรมการสอบสวน (พนักงานสอบสวน) ดำเนินการแล้วเสร็จมีการชี้มูลความผิดจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป ในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะส่งสรุปสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการต่อไป

จากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โดยไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเลย ทั้งที่ ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งลงโทษทางวินัย อันมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย ที่จะสามารถนำกรณีดังกล่าวไปสู่ศาลปกครองได้ในที่สุด ดังนั้น ผู้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าวิจัยจึงเห็นว่า การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังนี้

4.1 ผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2551 ได้มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โดยเฉพาะในมาตรา 54 ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหาร และการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกันและโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคล และระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และเพื่อให้เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁷¹

จากการปฏิรูปการศึกษาของไทย มุ่งให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสู่ภูมิภาค โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลทั้งระบบ นอกจากนั้น กระทรวงศึกษาธิการ ยังมีการปฏิรูปโครงสร้างใหม่ ซึ่งกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกำหนดให้มีการบริหารงานบุคคลเป็นของกระทรวงศึกษาธิการเอง คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีกระบวนการบริหารเป็นการเฉพาะแตกต่างจากข้าราชการพลเรือน แต่มีกฎหมายเช่นเดียวกับข้าราชการตำรวจ และข้าราชการฝ่ายตุลาการ

โครงสร้างเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้อย่างชัดเจน ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ เรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. ซึ่งกำกับ ดูแลและควบคุมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั่วประเทศ และยังมีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ประจำเขตพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ บริหารงานบุคคล ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา

การดำเนินการทางวินัย เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขพฤติกรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการครูและบุคลากร

⁷¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, หน้า 81.

ทางการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาจึงเป็นขององค์คณะบุคคลคือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นๆ คือเบ็ดเสร็จอยู่ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา เช่น การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง เว้นแต่ในเรื่องการ ร้องทุกข์ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และการรายงานผลการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.ค.ศ. ที่จะต้องส่งรายงานถึง ก.ค.ศ.

กระบวนการดำเนินการทางวินัยที่เกิดจากการบริหารงานบุคคล จะมีระบบการดำเนินการที่ชัดเจน และหากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกดำเนินการทางวินัยมีข้อโต้แย้งหรือถูกกระทบสิทธิ ก็สามารถใช้สิทธิในการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ ตามที่กฎหมายกำหนดได้และหากผู้บังคับบัญชากระทำการโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้บังคับบัญชา ก็อาจถูกฟ้องกลับได้ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติหน้าที่ขององค์คณะบุคคลหรือผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ได้บังคับบัญชาตามระบบการปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งเพราะการปฏิบัติตามหน้าที่จะผิดพลาดมิได้ หากเกิดความผิดพลาดหรือเสียหายก็ต้องรับผิดชอบตามความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบันของการบริหารงานบุคคล จะเป็นในรูปขององค์คณะ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชา เป็นการถ่วงดุลอำนาจ และคานอำนาจไม่ให้เกิดการกลั่นแกล้งกัน และเวลาถูกโต้แย้งการใช้อำนาจขององค์คณะบุคคลก็จะถูกฟ้องร้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองด้วย การดำเนินการขององค์คณะบุคคลและผู้บังคับบัญชาจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันและเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล แต่ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้นลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องมีการสอบสวนใหม่ จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการจะเป็นเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ของข้าราชการ และการทุจริตของข้าราชการนี้ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการ 2 ส่วน คือ ดำเนินคดีอาญา และดำเนินการทางวินัย การดำเนินการในเรื่องการทุจริตของข้าราชการจึงต้องกระทำควบคู่กันไปของผู้บังคับบัญชาทั้งทางวินัยและทางอาญา แต่ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติแต่เพียงว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดมาให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการลงโทษทางวินัย

ข้อสังเกต ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะใช้คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีความผิดผู้ถูกกล่าวหา และผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษ เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย ลำดับแรกจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้นตามกฎหมายของข้าราชการแต่ละประเภท แต่การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีอำนาจพิจารณาที่ข้าราชการสังกัดไม่อาจที่จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษจากวินัยร้ายแรงเป็นโทษอย่างอื่น ได้ถ้าเป็นการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น มีทางให้เลือกคือการยกอุทธรณ์ จากนั้นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยก็จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกชี้มูลและถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงก็ต้องออกจากราชการและการออกจากราชการนี้เองผลกระทบที่จะตามมาอีกมากมาย เช่น เสียโอกาสในเรื่องความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการหากสุดท้ายศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษนั้น เสียหายในเรื่องเงินเดือนคือไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือน เสียขวัญและกำลังใจ ซึ่งต่อมาก็จะมีการฟ้องคดีในเรื่องละเมิดเรียกค่าเสียหายจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ชี้มูลไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ในเรื่องการชี้มูล เนื่องจากศาลปกครองได้วางแนวไว้ว่า การชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเพียงขอเสนอแนะเท่านั้น

4.2 ผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีความผิดและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของผู้ถูกชี้มูลความผิดเพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และต้องรายงานให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบภายใน 15 วัน ซึ่งความจริงแล้วข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการทางวินัยโดยเฉพาะ ซึ่งหลักการพิจารณาความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง มีหลักการกำหนดไว้ให้ควรคำนึง ดังนี้

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก การกระทำใดจะเป็นความผิดทางวินัย ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำนั้นเป็นความผิด ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า

การกระทำนั้นเป็นความผิดทางวินัย ก็ไม่สามารถลงโทษเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการกระทำนั้นได้ ในการพิจารณาว่า การกระทำกรณีใดเป็นความผิดวินัย จะต้องเอาองค์ประกอบของการกระทำ ความผิดกรณีนั้นมาพิจารณาด้วย เช่น กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีองค์ประกอบคือ (1) มีหน้าที่ราชการต้องปฏิบัติ (2) ปฏิบัติหรือละเว้นหน้าที่ราชการ โดยมิชอบ (3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ นอกจากนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึง 1) มีหน้าที่ราชการต้องปฏิบัติ หมายถึง มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือหน้าที่ตามมาตรฐานตำแหน่งหน้าที่จากผู้บังคับบัญชา มอบหมาย หรือหน้าที่จากการสมัครใจเข้าผูกพันตนเองยอมรับเป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ 2) การปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมิชอบ หมายถึง การจงใจกระทำหรือการจงใจละเว้นไม่กระทำในสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ “โดยมิชอบ” หมายถึง มิชอบด้วยกฎหมายระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือมติคณะรัฐมนตรี 3) เพื่อให้ตัวเองและผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ “ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่เป็นคุณแก่ผู้รับอาจหมายถึงทรัพย์สินและมิใช่ทรัพย์สิน เช่น อาจเป็นบริการ การได้รับความสะดวก รวดเร็ว การอนุญาต การอนุมัติ “มิควรได้” หมายถึง มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายถ้ากระทำความผิดไม่ครบองค์ประกอบดังกล่าว ย่อมไม่เข้าองค์ประกอบกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ถ้าไม่ครบองค์ประกอบความผิดของกรณีใดก็ไม่เป็นความผิดตามกรณีนั้น หากข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบกรณีใด ตามมาตราใดก็ปรับบทความผิดไปตามกรณีนั้น มาตรา นั้น และลงโทษไปตามความผิดนั้น แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาความผิด โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมแต่เพียงอย่างเดียว อาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามความเป็นจริง หรือตาม เหตุผลที่ควรจะเป็น เช่น กรณีผู้บริหาร โรงเรียนไม่นำเงินที่เหลือจากค่าใช้จ่ายโครงการอาหาร กลางวัน โครงการอาหารเสริม (นม) หรือโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาคืนเข้าบัญชีธนาคาร และได้นำเงินไปใช้ในกิจกรรมพิเศษต่างๆ ของโรงเรียน โดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินมาแสดงเพื่อ หักล้างยอดเงินทางบัญชีของโรงเรียนให้ตรงกับยอดเงินบัญชีของธนาคาร แสดงว่า อาจนำเงินไป ใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว กรณีเช่นนี้ถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ก็ต้องปรับบทความ ผิดเป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะ 1) มีหน้าที่ราชการ 2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ราชการโดยมิชอบ 3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เข้าองค์ประกอบความผิด กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว ความผิดดังกล่าว กฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรง ซึ่งมาตรา 99 บัญญัติว่า ในกรณีที่ทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก และในกรณีทุจริตต่อ หน้าที่ราชการนั้น มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 กำหนดว่า ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีนี้หากพิจารณาตามหลัก นิติธรรมที่เคร่งครัดแล้ว จะต้องลงโทษถึงไล่ออกหรือปลดออก ซึ่งอาจไม่ถูกต้องตามเหตุและผลที่

ควรจะเป็น แต่อย่างไรก็ตาม ความผิดเกี่ยวกับวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นนิตินโยบายของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ซึ่งผู้บังคับบัญชา หน่วยงานทางปกครองจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

2) หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณาให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริง และตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น หมายถึง การพิจารณาความผิดไม่ควรคำนึงถึงแต่ความถูกผิดตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย “ความยุติธรรม” ได้แก่ เรื่องที่บุคคลในสังคม ซึ่งเป็นบุคคลที่มีเหตุผลมีความรู้สึกผิดชอบ เชื่อมั่นว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม : (ลอร์ด เดนนิ่ง) เช่น ตามตัวอย่างดังกล่าวในตอนต้น การพิจารณาวินิจฉัยจะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของเรื่องนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร กล่าวคือ แม้จะไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินมาแสดง เพื่อหักล้างยอดเงินทางบัญชีของโรงเรียนให้ตรงกับยอดเงินทางบัญชีของธนาคารซึ่งอาจเป็นเพราะความบกพร่องในการควบคุมระบบการเงิน หากฟังได้ว่า ผู้รับนั้นไม่มีประวัติเสื่อมเสียทางการเงินและปรากฏว่าโรงเรียนได้สร้างรั้วคอนกรีต ศาลาอเนกประสงค์ สวนหย่อม และโครงการกิจกรรมพิเศษต่างๆ ตามที่กล่าวอ้างจริง โดยไม่มีงบประมาณจากทางราชการอุดหนุน ถ้าฟังเงินบริจาคอย่างเดียวไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาโรงเรียนการกระทำแม้จะขัดกับระเบียบทางราชการ แต่หากมิได้ทำความเสียหายต่อโรงเรียนหรือมิได้ทำให้เด็กนักเรียนอดกินอาหารกลางวันเสริม (นม) แต่อย่างใด กรณีเช่นนี้ยังไม่อาจฟังเป็นเรื่องทุจริต จะเป็นเพียงการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของราชการ ดังนั้น การพิจารณาความผิดจึงต้องอาศัยหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมประกอบกัน จึงจะเกิดความถูกต้องและเป็นธรรมเป็นการใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรม

3) หลักการพิจารณากำหนดโทษ การพิจารณากำหนดโทษมีหลักที่ควรคำนึงถึง ดังนี้
หลักนิติธรรม คือ การคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

(1) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง : โทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน อาจลดหย่อนโทษได้แต่ต้องไม่ต่ำกว่าปลดออก

(2) ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง : โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้

(3) กรณีความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บน เป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ในการลดหย่อน โทษ ผู้บังคับบัญชาต้องวางโทษก่อนว่าควรลงโทษสถานใด แต่มีเหตุอันควรลดหย่อนโทษอย่างไรจึงให้ลงโทษสถานใด หรือให้ลดหย่อนเป็นสถานใด

การพิจารณากำหนดโทษมีหลักที่ควรคำนึงถึงดังนี้

เหตุผลหย่อนโทษ ได้แก่ เป็นความผิดครั้งแรก ไม่เกิดความเสียหาย บรรเทาความเสียหาย รู้เท่าไม่ถึงการณ์ คุณความดี เป็นต้น ทั้งนี้ กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งมติดคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ควรไต่ออกจากราชการเท่านั้น โดยเห็นว่าการนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมคินไม่เป็นเหตุผลหย่อนโทษ

หลักมโนธรรม คือ การพิจารณากำหนดโทษให้เหมาะสมตามควรแก่กรณี เช่น ความผิดร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษร้ายแรง ความผิดไม่ร้ายแรงก็ต้องกำหนดโทษไม่ร้ายแรง ให้เหมาะสมกับกรณีความผิด

หลักความเป็นธรรม คือ ต้องพิจารณากำหนดโทษโดยเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษไม่มีการยกเว้น ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง กระทำผิดอย่างเดียวกันควรต้องลงโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่พฤติการณ์แห่งการกระทำอาจไม่เหมือนกัน โทษจึงอาจแตกต่างกันได้ เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด การให้โอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเอง เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด และสภาพของผู้กระทำผิด

นโยบายของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาควรได้รับทราบนโยบายของทางราชการในการปราบปรามกวดขันการกระทำผิดต่างๆ เพื่อนำมาเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามนโยบายของทางราชการ เช่น ยาเสพติด ทุจริตคอร์รัปชัน ละเมิดสิทธิเด็ก และทุจริตการสอบคัดเลือก

ดังนั้น การดำเนินการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้านโดยนำหลักการต่างๆ ที่กล่าวมาแต่ต้นมาประกอบการพิจารณาโทษที่จะลงกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นดำเนินการลงโทษทางวินัยโดยไม่เปิดช่องให้ดำเนินการอย่างอื่นได้ ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ระบุว่าผู้ถูกชี้มูลความผิดเป็นเพียงผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองและผลที่ตามมาคือได้รับผลกระทบจากการตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งการดำเนินการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนี้ ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีคำกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ประกอบกับมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วางแนวการดำเนินการทางวินัยไว้ว่าเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา(คำสั่งศาลปกครอง ที่ 64/2546, 151/2545, 695/2546, 485/2545, 671/2547, 401-

405/2548, 36/2549) ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้อง และเป็นแนวทางที่หน่วยงานทางปกครองสามารถปฏิบัติได้

4.3 ผลกระทบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะผู้ชี้มูลไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ เพราะศาลปกครองเคยมีคำพิพากษาไว้ว่า การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีนครศรีอยุธยา เพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการดำเนินการส่งรายงานพร้อมความเห็นมายังผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี มิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งที่ 249/2548, 769/2547) ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ชี้มูลซึ่งมีผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและผู้ถูกชี้มูลมากมาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงควรเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง

เพราะการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ต้องดำเนินการสอบสวน ให้ใช้สำนวนของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหลักในการดำเนินการลงโทษทางวินัยเลย คือ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องเชื่อตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลเพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่รู้เรื่องคดีที่สุดในกระบวนการสอบสวนคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงควรเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง

4.4 ผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับกลายเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันมีผลตามกฎหมายที่กระทบต่อผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนที่แท้จริงคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กลับไม่ใช่ผู้ถูกฟ้องคดีในศาล ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการยื่น

คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม หรือการทำคำชี้แจงต่อศาลซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการ หรือข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาแต่ต้นจึงอาจไม่เข้าใจรายละเอียดได้ดีพอ และในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีแล้ว ถ้าหากหน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ไม่ดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งผลที่ตามมาจะเป็นอย่างไร และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครองเสียเอง หรือขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่จะกระทำได้หรือไม่ และถ้าหากการดำเนินการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดหรือขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ของศาลปกครองดังกล่าวคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถดำเนินการได้ผลที่ตามมาที่จะกระทบต่อหน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจะเป็นอย่างไร เช่น หน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จะยังคงดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครองต่อไปได้หรือไม่ ในกรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น และหากกรณีที่ศาลปกครองรับคำอุทธรณ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้พิจารณาในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย หรือศาลมีคำสั่งให้รับคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา การชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีต่อไป ควรจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกชี้มูลหรือไม่

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งข้าราชการประเภทอื่นเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและกฎหมาย ซึ่งต้องกระทำหรือดำเนินการโดยผู้มีอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ได้ ซึ่งข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย เริ่มตั้งแต่มาตรา 91 จนถึงมาตรา 116 ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยผู้ที่มีอำนาจตามมาตรา 75 จะดำเนินการตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการสืบสวนสรุปว่ากรณีมีมูล ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไปตามมาตรา 91 วรรคสอง แต่ถ้าเป็นกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็จะดำเนินการตามมาตรา 92 หากเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามกฎหมาย ก.พ. และเมื่อสอบสวนแล้วสรุปว่าผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็ให้ลงโทษตามมาตรา 96 แต่หากพบว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้เสนอ อ.ก.พ. จังหวัด/กรม/กระทรวง แล้วแต่กรณีตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ 2 เรื่องด้วยกันคือ (1) เรื่องวินัยและการรักษาวินัย ซึ่งกำหนดไว้ในข้อกฎหมายเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการอื่นยึดถือปฏิบัติ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องถูกดำเนินการและลงโทษทางวินัย (2) เรื่องการดำเนินการทางวินัย เป็นเรื่องที่ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามวินัยที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้พบเองหรือมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาผู้นั้น ตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้ไม่ได้ เว้นแต่ในกฎหมายของข้าราชการพลเรือนประเภทนั้นๆ ระบุไว้เป็นการเฉพาะให้นำกฎหมายอื่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม

ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนจึงถูกกำหนดให้เป็นผู้อยู่ในระเบียบวินัยโดยกฎหมายของ ข้าราชการพลเรือน และมีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ควบคุม กำกับ ดูแลให้ข้าราชการพลเรือนประพฤติ ปฏิบัติตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จากอดีตที่ผ่านมาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ พลเรือนก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการดำเนินการทางวินัยมีขั้นตอนและวิธีการที่ประกันความ เป็นธรรมให้กับข้าราชการพลเรือนอยู่แล้ว แต่ต่อมาเมื่อสถาบันการเมืองเข้ามามีบทบาทในวง ราชการมากขึ้น นักการเมืองเป็นที่ยอมรับของประชาชนประกอบกับนักการเมืองมาเป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน ทำให้เกิดพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ขึ้นในวงราชการซึ่งเรียกว่า “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” มีการพบว่าข้าราชการ ประจำกับข้าราชการการเมืองร่วมมือกันทุจริตในวงราชการแต่กระบวนการการดำเนินการเอาผิด ทางวินัยกับข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองกระทำได้น้อยมาก จึงเป็นที่มาขององค์กร อิสระที่มีชื่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. จากนั้นเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับองค์กรอิสระที่ทำ หน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงทำให้ข้าราชการ พลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกส่วนราชการและข้าราชการอื่นต้องตกอยู่ ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าว

สำหรับกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีการดำเนินการทางวินัย ไม่ร้ายแรงผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย คือ ผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนกรณี การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงมีองค์ประกอบ ดังนี้ (1) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตาม มาตรา 53 (2) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุตามมาตรา 100 วรรคหก (3) ผู้บังคับบัญชา ผู้รับรายงานตามมาตรา 104 (4) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 94 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นอกจากนี้ การ ดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา องค์กรประกอบและคุณสมบัติของ คณะกรรมการสอบสวน ถูกกำหนดไว้ ตามข้อ 3 ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้ คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่ง ระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีก 2 คน โดยให้กรรมการคน หนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้มีส่วนช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ และต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรม ตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน เป็นกรรมการสอบสวน สรุปคือ

องค์ประกอบของคณะกรรมการต้องมี (1) อย่างน้อย 3 คน (2) เป็นข้าราชการ (3) ประธานต้องดำรงตำแหน่ง/วิทยฐานะไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา (4) ในคณะกรรมการต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยเป็นกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 1 คน คำว่า “ผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย” หมายถึง ผู้ที่เคยเป็นกรรมการสอบสวน หรือเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องระบุ (1) เป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง/ไม่ร้ายแรง (2) ชื่อและตำแหน่ง/วิทยฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (3) เรื่องที่กล่าวหา (4) ชื่อและตำแหน่ง/วิทยฐานะของคณะกรรมการสอบสวนทั้งวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ต้องระบุให้ชัดเจนว่า เป็นเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เนื่องจากจะต้องใช้กฎสอบสวนฉบับเดียวกัน และต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและสู้กลับข้อกล่าวหา ประกอบกับในเขตพื้นที่การศึกษามีรูปแบบการบริหารในรูปขององค์คณะบุคคล คือมีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาหรือเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้พิจารณาก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะมีกฎหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยไว้โดยละเอียดและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายอันมีระดับศักดิ์ของกฎหมายรองจากรัฐธรรมนูญแต่มีระดับศักดิ์ของกฎหมายเหนือกว่าพระราชบัญญัติทั่วไปที่ออกมาเพื่อเป็นข้อยกเว้นการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารวมทั้งบุคลากรอื่นของรัฐ ในเรื่องการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ที่เกิดจากการทุจริตของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนที่มุ่งเน้นกรณีการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท โดยกำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลตาม มาตรา 92 วรรคหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการทางวินัยตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ แต่ให้ใช้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาลงโทษทางวินัยตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และถ้าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเลยไม่ดำเนินการ ในมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันของ ป.ป.ช.กำหนดให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนนั้น กระทำผิดวินัย ส่วนการดำเนินการสอบสวนให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่ามีความผิด

จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 จึงเกิดผลกระทบในการดำเนินการทางวินัยที่มีต่อข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและข้าราชการอื่น ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้เห็นด้วยที่จะให้มีการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ แต่ในฐานะที่เป็นข้าราชการคนหนึ่งที่มีความรู้ด้านกฎหมายเห็นว่า เมื่อข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไม่ว่าจะมีกรณีทุจริตด้วยหรือไม่ก็ตาม ในเมื่อมีกฎหมายเฉพาะของข้าราชการพลเรือนใช้บังคับอยู่ควรจะมีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนโดยผู้บังคับบัญชาควบคุมกันไปด้วยไม่มากก็น้อย โดยจะทำในรูปแบบอย่างไรก็ได้ หรือควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีรูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสม แต่จากการที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เกิดขึ้นแล้ว การดำเนินการทางวินัยในเรื่องการทุจริตของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและข้าราชการอื่นเป็นเรื่องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพียงอย่างเดียวและที่สำคัญที่สุดคือ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดแล้วส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการ ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่าน่าจะมีแนวทางที่ดีกว่านี้เพราะผลจากการชี้มูลความผิดของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังกล่าว จะมีผลกระทบที่ตามมาหลายเรื่องต่อข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกชี้มูลความผิดและต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เมื่อมีการชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นใดทุจริตโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาพฤติกรรมแห่งการกระทำผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทาง

วินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์กรอิสระในต่างประเทศที่มีบทบาทอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของประเทศไทย แต่ปรากฏว่าไม่พบว่าเมืองค์กรอิสระในประเทศใดที่มีบทบาท อำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงไม่สามารถเปรียบเทียบบทบาท อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในต่างประเทศกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในประเทศไทยได้ สำหรับในต่างประเทศจะมีก็แต่เฉพาะองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีพฤติกรรมกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วจะส่งพยานหลักฐานให้อัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป และจากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะเห็นว่า ผู้ถูกชี้มูลความผิดยังเป็นเพียงผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติบังคับว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของข้าราชการผู้นั้นไม่ต้องสอบสวนใหม่ให้ลงโทษทางวินัยได้เลย หลังจากนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วผลของคำสั่งย่อมผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพราะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ผลที่ตามมาจากคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีผลกระทบดังต่อไปนี้

5.1.1 ผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งทางปกครอง

เมื่อข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย ลำดับแรกจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้นตามกฎหมายของข้าราชการแต่ละประเภท แต่การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการในสังกัดไม่สามารถที่จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษจากวินัยร้ายแรงเป็น โทษวินัยไม่ร้ายแรงหรือเป็นโทษอย่างอื่นได้ เพราะเป็นการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการดังกล่าว จึงมี

ทางเลือกได้เพียงทางเดียวคือการยกอุทธรณ์ ต่อจากนั้น ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยก็จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ถึงอย่างไรก็ตาม ข้าราชการที่ถูกชี้มูลและถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจากการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ต้องออกจากราชการ และการออกจากราชการนี้เอง จึงมีผลที่จะตามมาอีกมากมาย เช่น เสียโอกาสในเรื่องความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการแม้ท้ายที่สุดศาลจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษนั้นก็ตาม นอกจากนั้น ยังเสียหายในเรื่องการไม่ได้เลื่อนเงินเดือน เสียขวัญและกำลังใจ และสิ่งที่ตามมาที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลในเรื่องละเมิดเรียกค่าเสียหายจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ชี้มูลไม่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากไม่ได้เป็นคู่กรณีและไม่ได้เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งศาลปกครองได้วางแนวเกี่ยวกับกรณีการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้แล้วว่าการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเพียงข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการนั่นเอง

5.1.2 ผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกชี้มูลความผิดจะต้องดำเนินการลงโทษทางวินัยผู้ถูกชี้มูลความผิดภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่อง จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นผู้นั้น ดำเนินการลงโทษทางวินัยโดยไม่เปิดช่องให้ดำเนินการอย่างอื่นได้ ทั้งที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ระบุว่าผู้ถูกชี้มูลความผิดเป็นเพียงผู้ถูกกล่าวหา ประกอบกับผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นจะต้องได้รับผลกระทบจากการที่ต้องออกคำสั่งลงโทษทางวินัยก็ตาม จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่น ควรจะมีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันตนเองได้ เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หลังจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ศึกษา

และพิจารณาเอกสาร พยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้ว ซึ่งในกรณีนี้จะนำมาซึ่งผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากการเพิกถอนคำสั่งของศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งจะมีผลต่อข้าราชการผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยตรงที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นนั้น จะได้สั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามเดิม อีกกรณีหนึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นมีกฎหมายของตนเองโดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินการทางวินัยหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่น ได้มีอำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ก็จะสอดคล้องกับการดำเนินการทางวินัยที่ศาลปกครองเคยมีคำพิพากษาไว้ว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา(คำสั่งศาลปกครอง ที่ 64/2546, 151/2545, 695/2546, 485/2545, 671/2547, 401-405/2548, 36/2549)

5.1.3 ผลกระทบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะผู้ชี้มูลไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการเพราะศาลปกครองเคยมีคำพิพากษาที่วางแนวไว้ว่า การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีนครศรีอยุธยา เพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการดำเนินการส่งรายงานพร้อมความเห็นมายังผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี มิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งที่ 249/2548, 769/2547) ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ชี้มูลและมีผลกระทบต่อผู้ถูกชี้มูลมากมาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงควรเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง โดยการเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณานั้นจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

5.1.4 ผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ในกรณีการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีคือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองทั้งที่ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด ฉะนั้น การแก้ข้อกล่าวหาหรือการยื่นคำให้การ ทำให้การเพิ่มเติม รวมถึงการชี้แจงต่อศาล จึงไม่สามารถเข้าใจถึงปัญหาที่แท้จริงได้ ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า ควรที่จะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยเพราะจะเป็นการแก้ปัญหาผลกระทบที่ตามมาหลังจากมีผลของคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว

ประกอบกับ เมื่อข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นที่ถูกชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่น ไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนโทษจากวินัยร้ายแรงเป็นวินัยไม่ร้ายแรงได้คงเปลี่ยนได้เฉพาะโทษไล่ ออกเป็นปลดออกเท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่ปฏิบัติจริงจึงพิจารณาอุทธรณ์ หนึ่ง เนื่องจากระดับศักดิ์ของกฎหมายอันได้แก่ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด รองลงมาคือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ ส่วนกฎหมายของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีระดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นรองจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระของฝ่ายบริหาร อันมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบการบริหารราชการไทย ซึ่งเทียบได้กับว่าหากผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีคำสั่งผู้บังคับบัญชาระดับรองลงมาจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามถ้าได้มีสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่มีกฎหมายของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือกฎหมายของข้าราชการอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตของข้าราชการที่มีเจตนาที่จะกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการของตนเอง แต่การศึกษาของผู้ศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ง่าเน้นเฉพาะข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตโดยที่ตนเองไม่ได้กระทำการทุจริตจริง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม และสุดท้ายถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดดังกล่าว ซึ่งกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่น ควรมีอำนาจหรือสิทธิที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่แตกต่างจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่น ได้ศึกษาพยานเอกสาร พยานหลักฐานหรือสำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งมาให้แล้วไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ควรจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการอื่นใดให้

ผู้บังคับบัญชาที่ไม่เห็นด้วยสามารถกระทำได้อย่างหนึ่งได้หรืออาจมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายก็ได้ เพราะการที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองลงโทษผู้ถูกชี้มูลความผิดนั้นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ และหากผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำอะไรได้นั้น จะมีผลในภายหลังหากกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเพียงผู้เดียว ซึ่งประเด็นที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นถูกฟ้องคดีต่อศาลเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาในศาลและเมื่อศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่น อาจจะไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล นอกจากนั้น ในกรณีที่มีการฟ้องคดีละเมิดเรียกชดเชยค่าเสียหายจากคำสั่งทางปกครองผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่นสามารถอ้างเหตุสำหรับปกป้องตนเองได้ว่าตนเองไม่ได้ดำเนินการมาแต่ต้น ดังนั้น เมื่อศาลพิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหายจากผลที่ออกคำสั่งโดยไม่ชอบผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงไม่ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า ปัจจุบันมีข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีการขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อ้างว่า เป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจจะถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองได้มีคำสั่งให้มีการพิจารณาคดีใหม่ตามคำขอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า โดยเจตนาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาในศาล อย่างไรก็ตาม หากให้ศาลเรียกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดก็จะเป็นการขัดกับทฤษฎีทางกฎหมาย ประกอบกับ ศาลปกครองได้วางแนวไว้ว่า การชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น ผู้ที่ถูกคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูล จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ได้ เพราะผู้ถูกชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่จะกระทบสิทธิของผู้ถูกชี้มูลความผิด

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกิดจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีระดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป และเกิดจากแนวคิดตามรัฐธรรมนูญที่ให้มืองค์กรอิสระ เพื่อให้มีการตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่ในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นหน่วยงานอิสระอีกรูปแบบหนึ่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายลูกของรัฐธรรมนูญที่กำหนดบทบาทอำนาจและหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีระดับศักดิ์ของกฎหมายรองจากรัฐธรรมนูญและมีระดับศักดิ์ของกฎหมายเหนือกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ประกอบกับมืองค์กรในการดำเนินการตามบทบาท อำนาจและหน้าที่ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องให้กับหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานทางปกครองดำเนินการอีกครั้ง เพราะคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานบริหารราชการที่มีกฎหมายระดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่าหน่วยงานที่เกิดจากพระราชบัญญัติทั่วไป ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า ไม่ควรส่งมติการชี้มูลของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไปให้ ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนดำเนินการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ถูกชี้มูลความผิด ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงมีข้อเสนอแนะ ให้มีการดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็น 2 แนวทางดังต่อไปนี้

5.2.1 แนวทางที่หนึ่ง

(1) ให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 โดยให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการอื่น ที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้วได้และรายงานให้หน่วยงานต้นสังกัด

ทราบ เพื่อให้สอดคล้องกับระดับศักดิ์ของกฎหมาย โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงอีก เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องกระบวนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว อันมีที่มาจากพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งในเรื่องระดับศักดิ์ของกฎหมายแล้วไม่สามารถกระทำได้ ประกอบกับ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ออกคำสั่งลงโทษได้เองก็จะเป็นผู้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ด้วย อันเป็นการแก้ปัญหาให้กับผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะไม่ต้องออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองและไม่ต้องตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง

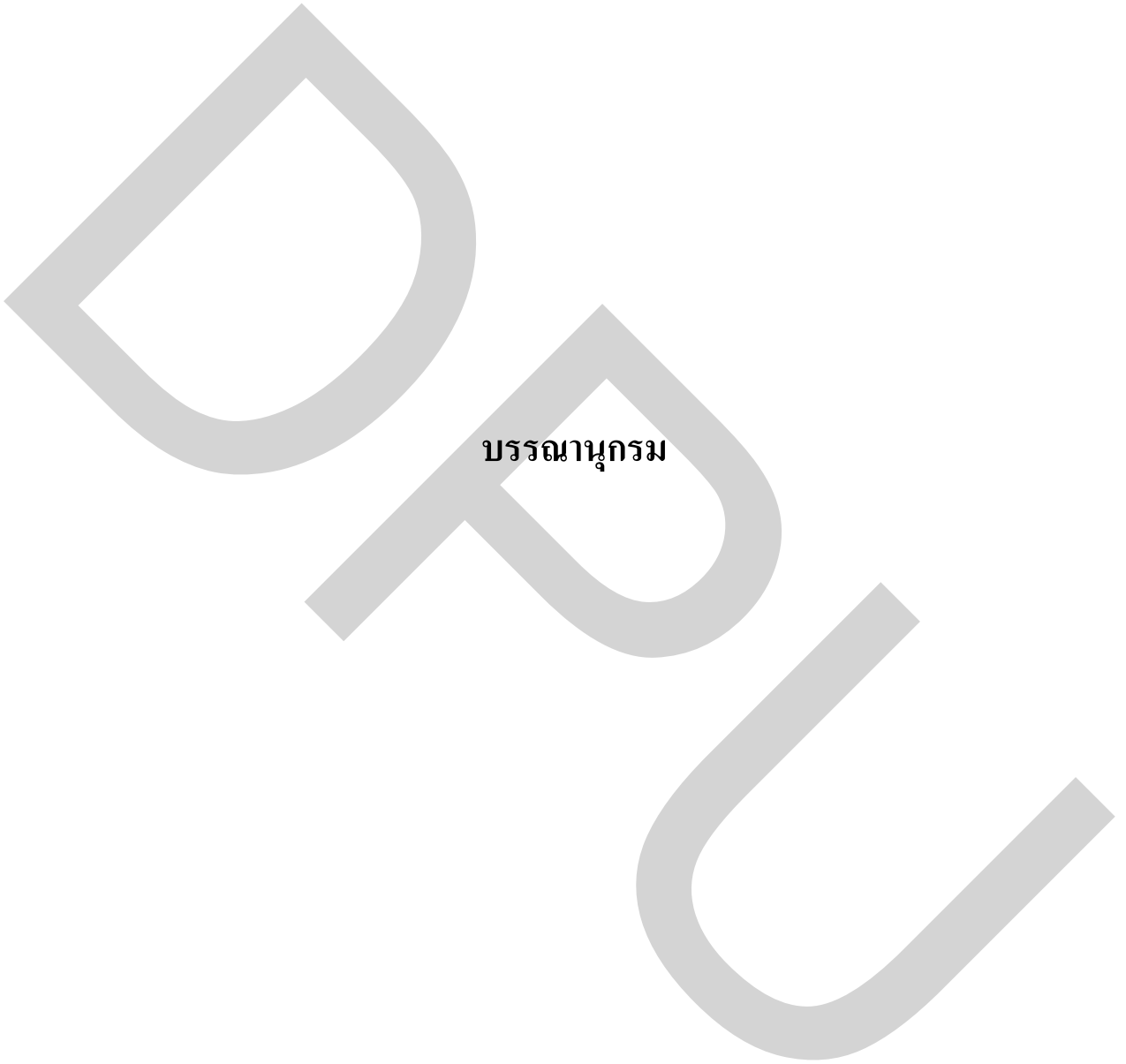
(2) ยกเลิกมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อันเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะ (1) และ

(3) กำหนดให้มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติในเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและการดำเนินการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้กระบวนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถถูกโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยตามขั้นตอนของกฎหมายก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

5.2.2 แนวทางที่สอง

ให้มีการดำเนินการเพิ่มเติมแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 โดยให้เพิ่มเป็นมาตรา 92 วรรคสี่ ความว่า ในกรณีการชี้มูลตามมาตรา 92 ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจถูกศาลเรียกเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีปกครองได้

ซึ่งจากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเป็นการแก้ปัญหาผลกระทบในเรื่องต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอันเป็นปัญหาที่ผู้ศึกษาค้นคว้าได้กำหนดเป็นประเด็นในการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ได้



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสถาวงศ์. (2546). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). *กฎหมายมหาชน เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- (2537). *ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- (2546). *ภาพรวมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: คลังวิชา.
- ประวิณ ณ นคร.(๒๕๑๘). *คู่มือรักรษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- ภูมิชัย สุวรรณดี ผศ. มานิตย์ จุมปา และ ชิตาพร พิศลยบุตร โตะะวิเศษกุล. (2543). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสงศักดิ์. (2541). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วงจันทร์ ชิวชาดาวิรุจน์. (2550). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.ค.ศ.
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์.(2549).*คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา*.กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.(2546). *หลักสูตรการบริหารงานการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: บริษัท อาทิตย์โปรดักส์กรุ๊ป จำกัด.
- สถาบันวินัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.(2549). *รายงานผลการศึกษาวินัย โครงการศึกษาเพื่อวางระบบวิธีพิจารณาค้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมและดำเนินการเพื่อออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน และเตรียมความพร้อม*. กรุงเทพฯ: มีสเตอร์ ก้อปปี.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.(2550). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.ศ.

สำนักงาน ป.ป.ช. (2546). *แผนยุทธศาสตร์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2546-2550)*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช.

สำนักงานศาลปกครอง (2545 – 2548). *บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ : กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

อำพล เจริญชีวินทร์. (2549). *หลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม

บทความ

จรัญ ภักดีชนากุล. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533). “การควบคุมการตรวจสอบฝ่ายปกครองใน อังกฤษ.” *คูลพาท 1,37*. หน้า 96-97.

เจตน์ สดาวรรสีลพร.(พฤษภาคม – สิงหาคม 2549). “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการ ลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” *วารสารวิชาการ ศาลปกครอง 6,2* หน้า 64- 69.

เชาวนะ ไตรมาส. (2546). “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่” ในรวมบทความทางวิชาการของ ศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 2 : ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 478.

นิติพันธ์ ประจวบเหมาะ. ประเทศเกาหลีใต้กับความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการ ทูจริต (สำนักงาน ป.ป.ช.). “*จุลสารสุจริต, 4, 11*”. หน้า 20-23.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544, กันยายน-ธันวาคม). “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 3*. หน้า 48-49.

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (2540, มกราคม-มีนาคม). “กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง.” *คูลพาท 1,44*. หน้า 37-38.

รายงานการวิจัย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

พันโทกมล ประจวบเหมาะและคนอื่นๆ. (2543, 20-23 กันยายน). “รายงานการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระดับผู้บริหาร ณ สำนักงาน ไอ ซี เอ ฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน.” สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช..

วิษณุ วัลญญ. (2538). องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.).

วิทยานิพนธ์

ศรีนิตา เกิดผล. (๒๕๒๓). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมพงษ์ รัตติกาลชลากร. ๒๕๓๕). ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญภายหลังที่ออกจากราชการไปแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
หมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ 2052/2541.

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544, ข้อที่ 7(3).

เอกสารอื่นๆ

สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักนโยบายและแผน. (2544, 10-11 พฤษภาคม). “การปราบปรามการทุจริต.”
(รายงานการประชุมสัมมนา) โรงแรมโอเรียนตัล ประเทศสิงคโปร์.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล
วุฒิการศึกษา

นายศรณรงค์ นิลสาริกา
พ.ศ. 2528 การศึกษาศาสตรบัณฑิต จาก
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปทุมวัน
พ.ศ. 2538 การศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต จาก
มหาวิทยาลัยนเรศวร
พ.ศ. 2543 นิติศาสตรบัณฑิต จาก
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
สำนักงานศาลปกครองกลาง
120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน