



ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทาง
วินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา

กานต์ชนก จูฑะศรี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์

มหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปีการศึกษา 2566

**LEGAL ISSUE REGARDING THE REVIEW OF RESOLUTIONS
INDICATING DISCIPLINARY MISCONDUCT BY THE NATIONAL ANTI-
CORRUPTION COMMISSION AND THEIR IMPACT ON
THE ACCUSED INDIVIDUALS**

KARNCHANOK CHUDHSRI

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the degree of Master of Laws

Department of Law,

Pridi Banomyong Faculty of Laws

Dhurakij Pundit University

Academic Year 2023



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติที่มูลค่าความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา
เสนอโดย กานต์ชนก จุฑะศรี
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รุ่งอมฤต)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร)

.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... รักษาการคณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

วันที่ ๒๐ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อ
ผู้ถูกกล่าวหา
ชื่อผู้เขียน กานต์ชนก จุฑาศรี
อาจารย์ที่ปรึกษา ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร
สาขาวิชา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เหมาะสม และสอดคล้องกับการใช้บังคับในปัจจุบันตลอดจนเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ ขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 99 ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ และเป็นการจำกัดดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ นอกจากนี้ยังเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยใหม่ได้อีก ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ และไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงได้มีข้อเสนอแนะว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 โดยการเพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป.ป.ช. และปรับปรุงแก้ไข โดยให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยใหม่ได้ เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป.ป.ช. เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นธรรม เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : การทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช., การชี้มูลความผิดทางวินัย, ผู้ถูกกล่าวหา



อาจารย์ที่ปรึกษา

Thesis Title LEGAL ISSUE REGARDING THE REVIEW OF RESOLUTIONS
INDICATING DISCIPLINARY MISCONDUCT BY THE NATIONAL ANTI-
CORRUPTION COMMISSION AND THEIR IMPACT ON THE ACCUSED
INDIVIDUALS

Author Karnchanok Chudhsri

Thesis Advisor Dolnapa Nantawaroprai, Ph.D.

Program Master of Laws

Academic Year 2023

ABSTRACT

This thesis aims to study the legal challenges in disciplining misconduct through a legal review of disciplinary resolutions by the National Anti-Corruption Commission (NACC) and their impact on the accused individuals. The objective is to ensure fairness, appropriateness, and alignment with current enforcement practices, as well as to protect the rights and interests of government officials disciplined according to NACC resolutions. The study reveals that the criteria and procedures for examining state officials, as stipulated in the National Counter-Corruption Act B.E. 2561, Section 99, lack crucial legal measures. These deficiencies prevent accused individuals from effectively challenging the NACC's disciplinary resolutions and limit the checks and balances on the discretionary power of authorities issuing disciplinary orders. Furthermore, this approach denies the accused the opportunity to request the NACC to review disciplinary resolutions, which goes against the principles of affording affected parties a fair hearing and contradicts the rule of law in administrative actions. Therefore, it is suggested that there should be improvements and amendments to the criteria under Section 99 of the National Counter-Corruption Act B.E. 2561. This can be achieved by augmenting the content related to the criteria for requesting a review of disciplinary resolutions by the NACC and making adjustments to grant the right to the accused individuals to request the NACC to review new disciplinary resolutions. This is for the benefit of fairness, impartiality, non-selective enforcement, and the protection of the rights and interests of government officials. It is essential to amend the relevant laws governing disciplinary proceedings of government officials according to NACC resolutions to ensure that legal enforcement is fair, appropriate, and effective.

Keywords: NACC resolution review, Disciplinary allegations, Accused individuals



Advisor

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถดำเนินการสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเนื่องด้วยความเมตตากรุณาจาก ดร. ดลนภา นันทวโรไพโร ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และสละเวลาอันมีค่าเป็นอย่างยิ่งกรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำต่าง ๆ รวมทั้งตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องจนทำให้ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ที่ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาและคำแนะนำตลอดจนชี้แนะแนวทางในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และเมตตาให้คำแนะนำและแนวทางแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาของผู้เขียนที่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมา นอกจากนี้ผู้เขียนต้องขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ของผู้เขียนทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือพร้อมให้คำปรึกษากับผู้เขียน

กานต์ชนก จุฑะศรี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 สมมติฐานการวิจัย.....	6
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. หลักการพื้นฐานและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา	8
2.1 หลักการพื้นฐาน ความหมายและจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ	8
2.2 หลักการพื้นฐานและแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง.....	19
2.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง.....	40
2.4 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	49
2.5 หลักการ และรูปแบบการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ.....	51
2.6 หลักการเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561	53
3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการพิจารณาทบทวนคำสั่ง....	55
ลงโทษความผิดทางวินัย และการปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายของต่างประเทศ	
3.1 ประเทศฝรั่งเศส.....	55
3.2 ประเทศอังกฤษ.....	61
3.3 สหรัฐอเมริกา.....	67

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการพิจารณาทบทวนคำสั่ง... ลงโทษความผิดทางวินัย และการปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ ของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายไทย	73
4.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบ..... ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551	73
4.2 การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	85
4.3 การพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษความผิดทางวินัย.....	95
4.4 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญ..... แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560	100
4.5 การรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539	101
4.6 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ ของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	102
4.7 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัย ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว	106
4.8 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	107
4.9 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง	112
4.10 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีมติชี้มูลของคณะกรรมการป.ป.ช ไม่ผูกพันศาลปกครอง	114
5. วิเคราะห์ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิด ทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบ ต่อผู้ถูกกล่าวหา	115
5.1 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอพิจารณาทบทวนมติ ชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช	117
5.2 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติชี้มูลความผิด ทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการใช้ดุลยพินิจ	122

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.3 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ที่ออกตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช	129
5.4 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย ของคณะกรรมการป.ป.ช.โดยผู้ถูกกล่าวหา	132
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	137
6.1 บทสรุป.....	137
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	143
บรรณานุกรม.....	145

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงมีแนวคิดในการพัฒนาและสร้างระบบกลไกการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในระบบพิเศษให้มีอิสระต่างหากจากการตรวจสอบของหน่วยงานภายในขึ้น โดยมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดิม ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยเนื้อหาในส่วนการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีมาตรการพิเศษเพิ่มเติมซึ่งแตกต่างไปจากเดิม เพื่อให้กลไกการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

โดยในการพิจารณาโทษทางวินัย ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 ได้เปิดโอกาสให้ในกรณีการพิจารณาโทษทางวินัย หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็นว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำ

ความผิดในฐานะความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายบางส่วนยังคงมีกรณีที่มีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอพิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ที่กำหนดว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานะความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้...”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกเป็นผลให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาถูกผูกมัดให้ต้องออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่มีโอกาสได้ใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็นว่ามีเหตุที่จะขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติชี้มูลในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานะความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา เพื่อขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ แต่หากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็นว่ามีเหตุอื่นอันเกี่ยวข้องกับปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการชี้แจงข้อเท็จจริงตามสมควร หรือกรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามา

ในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือกรณีที่มีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี หรือหากเห็นว่ามีความผิดอันเกี่ยวกับความบกพร่องของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา 99 มิได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีผู้ถูกกล่าวหา และก่อให้เกิดปัญหาการใช้ดุลยพินิจอย่างไม่เป็นธรรม ส่งผลต่อการดำเนินการตามขั้นตอนทางวินัยขาดประสิทธิภาพซึ่งอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสียหาย หรือขาดหลักประกันในการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานรัฐต่อผู้ได้รับผลร้ายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้มีปัญหามาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพแก่การบังคับใช้หรือไม่เพียงใด

ประการที่สอง ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยโดยถือตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนโทษทางวินัยนั้น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความผูกพันต่อการวินิจฉัยความผิดทางวินัย การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดมาตรการพิเศษในการดำเนินทางวินัยจะทำให้การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องยึดถือตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลอันมีลักษณะเช่นองค์กรณีวินิจฉัยชี้ขาด¹ ซึ่งทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และไม่ผ่านองค์การพิจารณาอุทธรณ์เป็นการตัดอำนาจการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา โดยองค์การต้นสังกัดไม่มีอำนาจในกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและไม่อาจโต้แย้งมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่มีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ซึ่งถือเป็นการจำกัดดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูก

¹ นันทวัฒน์ รัฐนนท์ เชนอนิม, 'ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะองค์กรณีวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช.' วิทยานพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558, หน้า 106

กล่าวหา โดยปัจจุบันในทางวิชาการก็ยังปรากฏแนวคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเห็นแตกต่างกันแยกออกเป็นสองฝ่ายกล่าวคือ

ความเห็นแรก² เห็นว่า กระบวนการในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับผลที่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษผู้ถูกกล่าวหาโดยให้ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น เห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรมในทางกฎหมาย เพราะโดยเหตุผลของเรื่องแล้วชอบที่จะต้องให้ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมีคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาเสียก่อนจึงจะมีผลนำไปสู่การลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ดังนั้น โดยลำพังของผลแห่งการชี้มูลในความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังไม่ควรจะมีผลผูกพันเด็ดขาดให้ต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกทันที ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้การมีผลผูกพันเด็ดขาดในกรณีเช่นนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล มิใช่ให้ผู้ผูกพันเด็ดขาดด้วยการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น และตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เห็นว่าบทบัญญัตินี้ย่อมขัดต่อ “หลักการฟังความสองฝ่าย” ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาพิจารณาในกรณีนี้ได้

ความเห็นที่สอง³ เห็นว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกออกแบบให้มีลักษณะของการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษจากผู้บังคับบัญชา จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่ง ด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรหลักที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ดูแลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบอบงานของรัฐเป็นการเฉพาะ อีกทั้งกระบวนการไต่สวนมีขั้นตอนที่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้ข้อกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนอยู่แล้ว ย่อมทำให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่มีหลักประกันความถูกต้องและเป็นธรรมไม่น้อยไปกว่ากระบวนการสอบสวนที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการเองอีกทั้งยังมีบทบัญญัติมาตรา 99 ที่ให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้สามทางเลือก คือ สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองในทันที หรือใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกระบวนการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ต้นสังกัด หรือทางเลือกสุดท้าย หากผู้ถูกลงโทษประสงค์จะโต้แย้งเฉพาะดุลยพินิจในการสั่งลงโทษ ก็สามารถอุทธรณ์เฉพาะส่วนนี้ตามกระบวนการกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ต้นสังกัด และหากยังไม่พอใจยังสามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองได้อีกจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีได้ละเมิดหลักความเสมอภาค

² บรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ความเห็นส่วนตัวคำวินิจฉัยที่ 11/2566 เรื่องพิจารณาที่ 9/2566 วันที่ 26 กรกฎาคม 2566

³ อุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ความเห็นส่วนตัวคำวินิจฉัยที่ 10/2566 เรื่องพิจารณาที่ 4/2566 วันที่ 26 กรกฎาคม 2566

ประการที่สาม ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ออกตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดยหลักแล้วผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เมื่อเห็นว่ามีเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และมีอำนาจในการพิจารณาใหม่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคำวินิจฉัยที่ 2/2546 วินิจฉัยไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก⁴ ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่

ประการที่สี่ ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้ถูกกล่าวหา

เนื่องจากมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดที่มีโทษทางวินัย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความยุติธรรมในการดำเนินการ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิในการโต้แย้งหรือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 99 โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการมีคำขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดดังกล่าว แต่บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในการมีคำขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการให้โอกาสในการโต้แย้งมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่มีสิทธิขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่มติดังกล่าวจะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ถูกกล่าวหาเสมือนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความผิด ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีโอกาสในการโต้แย้งภายหลังการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น จึงเห็นว่าการที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ

⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ป.ป.ช. นั้น เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา ขัดต่อหลักการรับฟังผู้ถูกกล่าวหาและเป็นการดำเนินกระบวนการที่รวบรัดขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา และอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการพิจารณาดังกล่าวได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิด และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุง แก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการศึกษาหลักกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 99 พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย แก่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญบางประการ ทำให้การบังคับใช้ไม่ครอบคลุม และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ และหลักเกณฑ์ในการขอพิจารณาทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางประการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอทบทวนได้ อาจกระทบถึงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมอันหลักประกันแก่ผู้ได้รับผลร้ายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์มาแก้ไขเพิ่มเติมหลักกฎหมายและหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 99 จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงการพิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 98 มาตรา 99 และมาตรา 101 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 3 มาตรา 44 มาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 54 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศและศึกษาแนวความคิด หลักการพื้นฐานในการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวินัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากแนวความคิด หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลปกครอง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หนังสือวารสาร บทความ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งสารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารของต่างประเทศและประเทศไทย โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงที่มาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แนวความคิดหลักการพื้นฐานในการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความเป็นธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา

1.6.2 ทำให้ทราบถึงการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาทั้งในต่างประเทศ และประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

1.6.4 ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

บทที่ 2

หลักการพื้นฐานและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินการทบทวนมติชี้มูล ความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ โดยกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐต้องลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจในปัญหาการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา จึงสมควรศึกษาถึงแนวคิด และหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

2.1 หลักการพื้นฐาน ความหมายและจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

2.1.1 หลักการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

หลักการดำเนินการทางวินัย เป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยกฎหมายได้กำหนดลำดับขั้นตอนการดำเนินการไว้อย่างชัดเจนซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบราชการไทย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางประการ ในรูปแบบการปกครองระบอบการกระจายอำนาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานเองได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้อาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบางประการเกิดการทุจริตต่อหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบส่งผลให้เกิดปัญหาในการบริหารงานในประเทศและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนมากขึ้น จึงเกิดการวางระเบียบข้อบังคับวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานสำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการทางวินัยจึงถือเสมือนเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปกครอง และเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางในการควบคุมความประพฤติ การปฏิบัติตนของข้าราชการให้อยู่ในกฎระเบียบ การปฏิบัติงานของข้าราชการ ถ้าหากมีเพียงกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน แต่ไม่มีบทกำหนดโทษเพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น ๆ กฎระเบียบดังกล่าวก็จะไม่ศักดิ์สิทธิ์และขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้น จึงต้องมีการลงโทษทางวินัยให้กรณีที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐนั้นต้องเป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีหลักสากล มี

ความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติโดยทั่วไป การดำเนินการทางวินัยจึงต้องเป็นไปตามหลักการทางกฎหมายมหาชน โดยต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นสำคัญรวมถึงการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองโดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกระทบสิทธิได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานตามสมควรและต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอันถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามกระบวนการของกฎหมายด้วย ดังนั้น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงต้องคำนึงถึงหลักการใช้ดุลยพินิจหลักการที่เป็นสากลเป็นที่ยอมรับตามแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ

(1) หลักการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข้าราชการพลเรือนเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการและการดำเนินการอื่น ๆ ของทางราชการ จึงต้องมีการประพฤติตนให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีการประพฤติปฏิบัติตนที่อยู่ในระเบียบวินัย ย่อมส่งผลให้ประชาชนมีความเชื่อถือศรัทธาต่อตัวข้าราชการหน่วยงานของราชการรวมถึงรัฐบาลโดยรวมด้วยอันเป็นผลดีต่อการบริหารการดำเนินการงานราชการและการปกครองประเทศให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพ

วินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงาน ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อควรปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าบทบัญญัติทางวินัย จึงต้องคำนึงถึงกรณีการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นด้วยว่าจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานหรือไม่ ถ้าไม่มีผลกระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัย เพราะเมื่อมีการกำหนดเป็นบทวินัยไว้แล้ว ข้าราชการ เจ้าหน้าที่บุคลากรต่าง ๆ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติฝ่าฝืนก็จะผิดวินัยและถูกลงโทษทางวินัยตามที่ได้มีการกำหนดไว้

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยการลงโทษแก่ข้าราชการพลเรือนเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งการดำเนินการทางวินัยรวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายและต้องมีการคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย และการทำคำสั่งทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดเสมอ

(2) หลักการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

การเมืองการปกครองหรือหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษที่มีความเข้มแข็ง และสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประกอบกับในขณะนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีภารกิจใน

การดำเนินคดีทุจริตเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรัฐองค์กรอิสระ ถือเป็นกลไกของการบริหารราชการของรัฐบาลแบบใหม่อันมีแนวคิดมุ่งไปในทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการแบบเดิมที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน คือ ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิมยึดติดอยู่กับระเบียบกฎหมายและปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารแบบเดิมเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นองค์กรหน่วยตรวจสอบพิเศษที่มีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากส่วนราชการอื่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งประกาศใช้ ณ วันที่ 6 เมษายน 2560 โดยในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในส่วนที่แตกต่างกันตามบริบทของสังคมและการเมืองในขณะนั้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ใน หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 อันเป็นบทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง มาตรา 130 (6) ที่บัญญัติให้มืองค์กรอิสระรับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 4 มาตรา 232 – 237 ซึ่งในมาตรา 234 (2) เป็นการบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดใน 4 ฐานความผิด ได้แก่ ฐานร่ำรวยผิดปกติฐานทุจริตต่อหน้าที่ และฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อเปรียบเทียบบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2540 จะพบว่ารัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 301 (3) บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550⁵ มาตรา 250 (3) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาในฐานความผิดเช่นเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2560 แต่แตกต่างกันที่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาทุกคนทุกระดับเช่นเดียวกับที่ให้อำนาจในรัฐธรรมนูญ 2560 แต่ได้ให้อำนาจไว้แต่เพียงว่าผู้ถูกกล่าวหาจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปและจะดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าได้ก็เฉพาะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้นหรือเป็นกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการเท่านั้น และการดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยต้องดำเนินการต่อไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยอมแสดงให้เห็นว่าในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และในรัฐธรรมนูญปี 2560 ยังได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 234 วรรคท้ายว่า . . . ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้⁶

จึงเป็นการเน้นย้ำตามที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรหลักในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพุทธศักราช 2561 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2561 เป็นกฎหมายลำดับรองที่ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บทบัญญัติในพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ยังเป็นการเน้นย้ำเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรหลักในการรับผิดชอบปัญหาการทุจริต ดังเช่น

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้บัญญัติไว้ในมาตรา 28 (2) คือ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ผิดปกตติกระทำคามผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำคามผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือคามผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยเองหรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้โดยการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 ในส่วนของการดำเนินคดีและการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 90 – 101 เริ่มตั้งแต่กรณีตามมาตรา 90⁷ ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว

กรณีทีในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเห็นว่าสำนวนใดมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า มีมูลคามผิดและเห็นว่าหากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะเกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนต่อไป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวได้ อย่างไรก็ตามหากต่อมาผลการไต่สวนปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และในการสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวกำหนดให้กระทำไต่ภายใน 6 เดือนหากพ้นกำหนดหกเดือนแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีไต่มีคำวินิจฉัยก็ให้สิทธิผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้าปฏิบัติงานต่อไป กรณีตามมาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวน แล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำคามผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำคามผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือคามผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือคามผิดที่เกี่ยวข้องกัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(2.1) กรณีมีมูลคามผิดทางอาญา ต้องส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐานสำเนาอิเล็กทรอนิกส์และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(2.2) กรณีมีมูลคามผิดทางวินัยต้องส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป⁸

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 90

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 91

2.1.2 ความหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

“วินัย”⁹ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่าวินัยไว้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะหนึ่ง หมายถึง ข้อปฏิบัติซึ่งเป็นการมองที่ปทัสถานที่กำหนดไว้และลักษณะหนึ่ง หมายถึง การอยู่ในแบบแผนซึ่งเป็นการมองที่พฤติกรรมของมนุษย์ ดังนั้น วินัยจึงมีความหมายเป็น 2 ประการ

ประการแรก คือ สร้างปทัสถาน (Norm) โดยกำหนดข้อบังคับข้อปฏิบัติ

ประการที่สอง คือ สร้างพฤติกรรม (Behavior) เป็นการสร้างปัจจัยที่เสริมสร้างวินัยอีกทางหนึ่ง

“วินัย”¹⁰ ตามนัยของสำนักงาน ก.พ. หมายถึง การควบคุมความประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนซึ่งวินัยข้าราชการพลเรือนอันได้แก่ บทบัญญัติวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์ สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการรักษาความลับของทางราชการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและรักษาชื่อเสียงของตนเอง เป็นต้น

การดำเนินการทางวินัย หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการในการลงโทษข้าราชการซึ่งเป็นกระบวนการตามกฎหมายที่จะต้องกระทำ เมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

การกล่าวหาหมายถึง การร้องเรียนกล่าวโทษระบุว่าข้าราชการพลเรือนสามัญมีพฤติการณ์หรือมีการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้นในมูลกรณีที่มีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดอาจกระทำผิดจริงหรือไม่เพียงใดเพื่อจะได้ดำเนินการทางวินัย

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เพื่อให้ได้ความจริง และความยุติธรรม และเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยจริงหรือไม่ถ้ากระทำผิดจริงก็จะได้ลงโทษ

การร้องทุกข์ หมายถึง การให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง โดยมีสิทธิที่จะร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้ทบทวนการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการสั่งการของผู้บังคับบัญชาหรือแก้ความคับข้องใจของผู้ร้องทุกข์นั้น

⁹ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ‘วินัย’ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554 (เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 4 ธันวาคม 2554) 242

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ‘หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ การดำเนินงานทางวินัย’

การอุทธรณ์ หมายถึง การให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการขอให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองทบทวนการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือเพื่อโต้แย้งดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชา เพื่อยกขึ้นพิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษ

2.1.3 ลักษณะ รูปแบบของการดำเนินการทางวินัยและโทษทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยมีรูปแบบ ขั้นตอนในการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ขั้นตอนการตั้งเรื่องกล่าวหา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90¹¹ เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ ซึ่งตามมาตรา 91¹² เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับผิดชอบหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูล ที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

(2) ขั้นตอนการสืบสวนหรือการสอบสวน

การสอบสวน คือการรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม และเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดจริงก็ได้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยนั้น ซึ่งการสอบสวนทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้าแต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วยและในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้ โดยคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ในการขอให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมทั้งเอกสารพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน คณะกรรมการต้องทำหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยที่ถูกสอบสวน การสอบสวนมีทั้งหมด 2 ประเภท คือ การสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

(2.1) การสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ มอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาตามลำดับชั้นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการ

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 91

ทางวินัย แก่ผู้บังคับบัญชาได้ โดยผู้ที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวต้องเป็นข้าราชการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัย

(2.2) การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน เมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการลงโทษ โดยการสอบสวนวินัยต้องดำเนินให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน

โดยลักษณะของการกระทำความผิดทางวินัยที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(5) ดุหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษา ถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ละเว้นการกระทำหรือการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ.กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(2.3) ขั้นตอนการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ

การพิจารณาความผิดและการกำหนดบทลงโทษแก่ข้าราชการ หมายถึง การพิจารณาว่าการกระทำของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหากระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ประการใด และเป็นการกระทำความผิดในกรณีใด ตามมาตราใดและควรลงโทษสถานใด โดยการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาต้องกระทำโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ โดยการกำหนดบทลงโทษหรือออกคำสั่งลงโทษถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องกระทำโดยคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การกำหนดบทลงโทษนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้พิจารณา หรือคณะกรรมการสอบสวนได้สอบสวนข้อเท็จจริงความผิดทางวินัยแล้วเห็นว่าการกระทำเป็นความผิดจริงและสมควรลงโทษ โดยมีพยานหลักฐานสนับสนุนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงอย่างชัดแจ้งเพียงพอที่จะตัดสินลงโทษผู้นั้น โดยการพิจารณาความผิดทางวินัยมีหลักที่ต้องคำนึงถึงกล่าวคือ หลักนิติธรรม การพิจารณา

ความผิดควรต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม โดยการลงโทษทางวินัยต้องเป็นไปตามกฎหมายและยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญ และการลงโทษต้องมีกฎหมายรองรับที่กำหนดโทษจะลงโทษนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้ การที่จะถือว่าเป็นความผิดทางวินัยจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดโทษไว้และลงโทษไปตามกฎหมายนั้น โดยการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดต้องดูว่าเข้าองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นความผิดหรือไม่ และต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อื่นประกอบด้วย

นอกจากที่จะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมแล้วนั้น ยังต้องคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม กล่าวคือ การพิจารณานอกจากจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้วยังต้องคำนึงถึงความเที่ยงธรรม ข้อเท็จจริงตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจมิได้คำนึงถึงเพียงความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องดูพฤติการณ์อื่นประกอบข้อเท็จจริงว่าผู้กระทำผิดมีเหตุผลเช่นใดที่จะกระทำความผิดนั้นไปอาจเป็นเรื่องของความจำเป็นอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือกระทำด้วยความบันดาลโทสะจากการถูกกดขี่ข่มเหง ร้ายแรง ด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรม ซึ่งผู้พิจารณาความผิดต้องพิจารณาถึงสภาพแห่งเหตุการณ์นั้นๆ ประกอบด้วยแล้วพิจารณาไปตามความเป็นจริง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด

(2.4) ขั้นตอนการลงโทษหรือการงดโทษ

การลงโทษทางวินัยถือเป็นมาตรการสุดท้ายในการดำเนินการทางวินัย เมื่อการพิจารณาความผิดในทางที่ได้สอบสวนความจริงและกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้สิ้นสุดลงก็จะต้องมีการกำหนดบทลงโทษที่จะลงแก่ผู้ที่กระทำความผิดทางวินัย ซึ่งถือเป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาวินัย นอกเหนือจากการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องปรามการกระทำความผิดมิให้เกิดการกระทำความผิดทางวินัยขึ้นอีก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการรักษาวินัย ซึ่งการลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88¹³ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

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

การลงโทษทางวินัยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยให้ทำเป็นคำสั่งทางปกครองผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด ซึ่งในกรณีที่มีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการกระทำ

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สามารถลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยในกรณีที่กระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ส่วนข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออกโดยผู้ใดถูกลงโทษปลดออกให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

(2.5) ขั้นตอนการดำเนินการในระหว่างดำเนินการทางวินัย เช่น ให้พักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาเว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุผู้มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่นก็ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม

2.1.4 จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงาน การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงาน เมื่อมีกฎเกณฑ์ กฏระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการจึงจำเป็นต้องมีบทลงโทษที่ชัดเจนเพื่อให้ข้าราชการต้องคำนึงถึงการถูกลงโทษทางวินัยในการที่จะฝ่าฝืนข้อห้ามนั้น ซึ่งการลงโทษทางวินัยจะมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ระเบียบของทางราชการข้าราชการผู้นั้นก็จะถูกลงโทษทางวินัย เช่น การภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือถูกไล่ออกจากราชการ เป็นต้น

ซึ่งการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการเพื่อลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดทางวินัยซึ่งได้นำการลงโทษทางวินัย มาใช้เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ส่งเสริมและเสริมสร้างให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีระเบียบวินัยและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น การลงโทษ ทางวินัยเพื่อเป็นการรักษาความเป็นอยู่การมีสภาพบังคับของกฎหมายระเบียบกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องของวินัยและได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รักษากฎหมายระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย โดยการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดวินัยเพื่อเป็นการห้ามปรามไม่ให้ผู้อื่นกระทำความผิดทั้งเพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้เป็นผู้มีสมรรถภาพพร้อมในทุกๆ ด้านในการปฏิบัติงานปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการที่ดีสร้างชื่อเสียงและความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ ซึ่งการลงโทษทางวินัยมีความแตกต่างจากการลงโทษทางอาญา

กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยจะมุ่งเน้นเพื่อให้ข้าราชการประพฤติตนให้อยู่ในกฎระเบียบของทางราชการที่กำหนดไว้ โดยให้ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีหากข้าราชการกระทำผิดวินัยต้องถูกดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งลงโทษ

ทางวินัยส่วนการลงโทษทางอาญามุ่งเน้นในการป้องปรามมิให้ผู้กระทำผิดกลับมากระทำความผิดอีกโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยกระบวนการลงโทษทางอาญานั้นจะดำเนินการโดยตำรวจอัยการและผู้พิพากษาเป็นผู้ตัดสินความผิดและกำหนดบทลงโทษ โดยการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปด้วยความถูกต้องและเหมาะสมเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหา โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองขั้นตอนการดำเนินการและการใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษทางวินัยจึงเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

นอกจากนี้ การลงโทษทางวินัยข้าราชการยังมีจุดมุ่งหมายในการลงโทษ ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในกฎระเบียบ
- (2) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎระเบียบ
- (3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดียิ่งขึ้น
- (4) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงให้กับระบบราชการ

ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงานการดำเนินการทางวินัยจึงถือเป็นสิ่งสำคัญในระบบราชการ เพื่อมุ่งเน้นมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติมากที่สุด

ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลงโอนสงวนระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวและการที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวหากไม่พอใจคำสั่งนั้นก็สามารถแก้ไขหรือเยียวยาได้โดยการดำเนินการ ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายเฉพาะของข้าราชการนั้น ๆ กำหนดไว้คือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดในเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะก็ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวดังนั้นการเดิน การแก้ไขหรือเยียวยาเบื้องต้นเมื่อถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการก็คือการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา หรือ ผู้แต่งตั้ง ถอดถอนที่ออกคำสั่งหรือองค์กรบริหารงานบุคคลที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้เพื่อให้มีการทบทวนหรือแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษนั้นหากไม่พอใจในผลการวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

¹⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

2.2 หลักการพื้นฐานและแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

วรพจน์ วิศวพิชญ์¹⁵ ให้ความหมายของ “การกระทำทางปกครอง” เอาไว้ว่า หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนที่กระทำ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติแทนหรือในนามขององค์กรดังกล่าวเพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งว่าตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างองค์กรดังกล่าวกับบุคคลนั้นหรือคณะบุคคลนั้น โดยที่บุคคลนั้นหรือคณะบุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม

ชาญชัย แสวงศักดิ์¹⁶ ให้ความหมายของคำว่า “การกระทำทางปกครอง” ไว้ว่า “การกระทำทางปกครอง” คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐ ตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชนก็ได้

2.2.2 ลักษณะ รูปแบบ ของการกระทำทางปกครอง

สมยศ เชื้อไทย¹⁷ อธิบายว่า “การกระทำทางปกครอง” นั้นในทางกฎหมายสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ในลักษณะที่เป็นนิติกรรม และในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการ

“การกระทำทางปกครอง” ที่เป็นนิติกรรมนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน ส่วนการกระทำทางปกครองที่เป็นปฏิบัตินั้นเป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่เช่น การที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้กำลังเพื่อเข้าจับกุมผู้กระทำความผิด เป็นต้น ถือเป็นกรกระทำที่เป็นกรปฏิบัติการทางปกครอง มิใช่การกระทำที่เป็นนิติกรรม ซึ่งศาสตราจารย์วรพจน์ วิศวพิชญ์ อธิบายว่า การกระทำทางปกครอง นั้นอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ “นิติกรรมทางปกครอง” และ “ปฏิบัติการทางปกครอง”

กมลชัย รัตนสกววงศ์¹⁸ กล่าวว่า การกระทำทางปกครองแบ่งได้ 4 รูปแบบ คือ (1) ปฏิบัติการในทางปกครอง (Realakt) (2) นิติกรรมทางปกครอง (3) คำสั่งทั่วไปทางปกครอง และ (4) สัญญาทางปกครอง ได้แก่ Coordination + Subordination ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

(1) นิติกรรมทางปกครอง

¹⁵ วรพจน์ วิศวพิชญ์, ‘การกระทำทางปกครอง’ (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543) 1.

¹⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์, ‘คำอธิบายกฎหมายปกครอง’ (พิมพ์ครั้งที่ 22, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2558) 278- 281.

¹⁷ สมยศ เชื้อไทย, ‘หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น’ (พิมพ์ครั้งที่ 16 ,สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565) 223.

¹⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์, ‘กฎหมายปกครอง’ (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2554) 35.

จิรนิติ หะวานนท์ อธิบายว่า นิติกรรมทางปกครองในทางวิชาการคล้ายกับความหมายของนิติกรรมทางแพ่ง คือ การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการแสดงเจตนาออกสู่ภายนอกมุ่งก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่หรือ สถานภาพของบุคคลนิติกรรมทางปกครองมี 2 ประเภท คือ (1) คำสั่งทางกฎหมาย และ (2) กฎคำสั่งเป็นนิติกรรมที่มีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกลุ่มส่วนกฎเป็นนิติกรรมที่มีผลต่อบุคคลทั่วไป¹⁹

“นิติกรรมทางปกครอง” มีลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้²⁰

(1.1) เป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติแทน และในนามขององค์กรดังกล่าวเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง

(1.2) เจตนาที่องค์กรดังกล่าวแสดงให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งต้องเป็นเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้น จึงไม่รวมถึงการที่องค์กรดังกล่าวประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเพียงแต่ขอความร่วมมือ

(1.3) ผลทางกฎหมายที่องค์กรดังกล่าวประสงค์จะให้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของตนนั้น คือการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมาย หรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งอาจมีอำนาจหรือมีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคลที่เป็นคู่กรณี

(1.4) นิติสัมพันธ์ต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยเจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือเอกชนแสดงออกมาแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยที่บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีโดยคู่กรณีไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด

สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า “นิติกรรมทางปกครอง” นั้นมีความหมายอย่างกว้าง ความหมายอย่างกลางและความหมายอย่างแคบ ดังนี้²¹

ความหมายอย่างกว้าง “นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทั้งหมดโดยรวมทั้งนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวและนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายคือสัญญาทางปกครองด้วย

ความหมายอย่างกลาง “นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึง การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวโดยหมายความรวมถึงกฎหมายลำดับรองด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงสัญญาทางปกครอง

¹⁹ จิรนิติ หะวานนท์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป) (สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา 2556) 81-82.

²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครอง. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543. หน้า 13.

²¹ สมยศ เชื้อไทย, (เชิงอรรถ 17) 239.

ความหมายอย่างแคบ “นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึง การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะเฉพาะเท่านั้นโดยไม่หมายความรวมถึงนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะทั่วไปด้วย

โดยนิติกรรมทางปกครองฝ่ายนั้น ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนก่อน เนื่องจากฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน การใช้บังคับกฎหมายหรือนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวจึงถือเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ในลักษณะเป็นการสั่งการ การบังคับ การออกคำสั่งให้เอกชนต้องกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ฝ่ายปกครองยังทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์กฎหมาย ใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าบังคับการให้เป็นไปตามนิติกรรมฝ่ายเดียวของตนได้

โดยนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้นปรากฏใน 2 ลักษณะคือ

1. นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะทั่วไปและเป็นนามธรรม มีลักษณะเช่นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่บุคคลโดยทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง

2. นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นรูปธรรมซึ่งเป็นข้อกำหนดสำหรับบุคคลเฉพาะเจาะจง สามารถทราบได้ว่าเป็นใครและเป็นข้อกำหนดเฉพาะที่เป็นข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเป็นกรณีๆไป ชาญชัย แสงศักดิ์ ได้แบ่งประเภทของนิติกรรมทางปกครองไว้ว่า มี 2 ประเภท คือ²²

1. นิติกรรมทางปกครองที่เป็นกฎมีการบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งให้คำนิยามของ “กฎ” ไว้ว่า หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

2. นิติกรรมทางปกครองที่เป็น คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ส่วน “คำสั่งทางปกครอง”²³ คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายและมีผลเฉพาะกรณีออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง โดยคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การกระทำที่เป็นการแสดงเจตนามุ่งผลในทางกฎหมายซึ่งก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนั้น มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและมุ่งผลเฉพาะรายซึ่งคำสั่งทางปกครองมีลักษณะที่ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นรูปธรรมและใช้บังคับได้จริงมากขึ้น และมีผลใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะราย

²² ชาญชัย แสงศักดิ์, 'คำอธิบายกฎหมายปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 22 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2558) 290.

²³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5

นอกจากนี้คำสั่งทางปกครองยังมีผลเฉพาะและเป็นรูปแบบพิเศษที่โดดเด่นกล่าวคือ คำสั่งทางปกครองจะไม่ขึ้นอยู่กับหลักความชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า เมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองและได้แจ้งคำสั่งหรือถือว่าได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นทราบทันที ก็ถือว่ามีผลในทางกฎหมายแล้ว โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะเป็นที่เห็นโดยประจักษ์ โดยคำสั่งทางปกครองมี 2 ประเภท ได้แก่

1. คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง กล่าวคือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองอันเป็นคุณประโยชน์แก่บุคคลผู้ได้รับคำสั่งนั้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองในลักษณะนี้จะมีลักษณะเป็นการก่อตั้งสิทธิ เช่น คำสั่งบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งข้าราชการ คำสั่งให้ได้รับใบอนุญาตขับขี่ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น

2. คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือสร้างภาระแก่ผู้ได้รับคำสั่ง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอันเป็นผลร้ายที่บุคคลจะได้รับตามกฎหมายโดยปกติแล้วคำสั่งทางปกครองในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย เช่น คำสั่งยึดอายัดทรัพย์สิน คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งให้ออกจากราชการ เบิกถอนใบอนุญาตขับขี่ เป็นต้น

(2) ปฏิบัติการทางปกครอง

“ปฏิบัติการทางปกครอง” วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของ “ปฏิบัติการทางปกครอง”ไว้ว่า²⁴ หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่น พระราชบัญญัติ เป็นต้น “ปฏิบัติการทางปกครอง”อาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งก็ได้ เช่น การดำเนินการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง การแจ้งข้อกล่าวหาหรืออาจเป็นมาตรการบังคับทางปกครองการดำเนินการเข้าริ้วถอนอาคารที่สร้างอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

2.2.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

(1) หลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองรับรองสิทธิ เสรีภาพในเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ คำว่า สิทธิมนุษยชน หมายความว่า สิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาโดยกำเนิด เป็นสิทธิที่ไม่อาจมีผู้ใดพรากไปได้ โดยหลักสิทธิมนุษยชนมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่อดีตในยุคที่ปกครองโดยศาสนาคริสต์ ตลอดจนแนวความคิดสิทธิมนุษยชนในยุคใหม่และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ปรากฏหลักสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ เช่น คำประกาศอิสรภาพ ค.ศ. 1776 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ.

²⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 12) 13.

1689 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยในประเทศไทยก็ได้มีการยอมรับเอาหลักการสิทธิมนุษยชนดังกล่าวว่าบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

(1.1) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานปรากฏจากพัฒนาการการเมืองการปกครอง สังคม วัฒนธรรม และความคิดของนักปราชญ์เมธีในแต่ละยุคซึ่งแนวความคิดดังกล่าวส่งผลต่อระบบการปกครองและระบบกฎหมาย ซึ่งมุ่งคุ้มครองคุณค่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะมนุษย์เป็นผู้ทรงสิทธิและมีคุณค่าในตัวเองหลักสิทธิมนุษยชนยังเป็นที่มาแนวความคิดปัจเจกชนนิยมที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตยอีกด้วย

เพลโต (Plato) นักปรัชญาชาวกรีกโบราณที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อแนวความคิดฝั่งตะวันตกได้สะท้อนแนวความคิดผ่านข้อเขียนเรื่องอูโตมรัฐโดยเพลโตมุ่งค้นหาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่นำมาสู่ความรู้อันจริงแท้ แนวความคิดของเพลโตมุ่งเน้นการจัดระเบียบการสังคมและได้นำแนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติมาสู่วิชาตรรกวิทยาซึ่งเพลโตเห็นว่ามนุษย์นั้นมีธรรมชาติที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกันและมีบุคคลเพียงส่วนน้อยนั้นที่จะเป็นผู้ปกครองสังคมได้ จึงมุ่งเน้นเรื่องของการปกครองจัดระเบียบสังคมและสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์

อริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญาและผู้รอบรู้ชาวกรีก ได้กล่าวถึง หลักความชอบธรรม โดยเขาเชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลแต่ถึงอย่างไรมนุษย์ก็เป็นผู้มีกิเลส การปกครองที่ดีจึงควรเป็นการปกครองโดยกฎหมายและมนุษย์จะสามารถอยู่ร่วมกันได้ต้องมีกฎหมาย ดังนั้น การปกครองโดยกฎหมายจึงถือได้ว่าเป็นการปกครองด้วยเหตุผลและอริสโตเติลได้กล่าวถึงความเสมอภาคในการปกครองว่า ความเสมอภาคตามธรรมชาตินั้น เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในธรรมชาติไม่ขึ้นอยู่กับกาลเวลาส่วนการเสมอภาคอีกรูปแบบหนึ่งคือ ความเสมอภาคที่สมมติขึ้น คือ ความเสมอภาคตามกฎหมาย

เซน ออกุสติน (St. Augustine) นักบุญและนักเทววิทยาในศาสนาคริสต์ยุคแรกเป็นผู้สร้างรูปแบบแนวความคิดระหว่างอาณาจักรโลกและอาณาจักรของสวรรค์ ซึ่งต่อมาเกิดความขัดแย้งระหว่างศาสนาจักรและฝ่ายกษัตริย์ผู้ปกครองท่ามกลางความขัดแย้งก็ได้เกิดแนวความคิดสิทธิขั้นพื้นฐานว่า แม้ผู้ปกครองจะได้รับมอบหมายจากพระเจ้าและมีอำนาจเด็ดขาดก็ตาม แต่ก็ต้องเคารพในกฎหมายของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ ซึ่งต่อมาก็พัฒนาแนวความคิดที่ว่าผู้มีอำนาจนั้นแม้มีอำนาจเด็ดขาด แต่ต้องปกครองด้วยความเป็นธรรม

เซนต์ โทมัส อควินัส (St. Thomar Aquinas) บาทหลวงโรมันคาทอลิกสังกัดคณะดอมินิกัน อธิบายว่ากฎหมายธรรมชาติ คือ เจตจำนงของพระเจ้าและเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ที่มีอยู่เหนือโลกมนุษย์และสวรรค์ การตรากฎหมายของมนุษย์จะขัดกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้และยังเสนอแนวความคิดในการจำกัดอำนาจรัฐ ทำให้มนุษย์เกิดความเชื่อคุณค่าในตนเอง โดยมีแนวความคิดที่ว่า

หากผู้ปกครองก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิของประชาชน เช่น ชีวิต เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ของประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของพระเจ้าแล้วถือว่า การปกครองนั้นเป็นการปกครองที่ไร้ความยุติธรรม²⁵

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษผู้ซึ่งได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาแห่งระบอบประชาธิปไตยว่ามนุษย์นั้นมีสิทธิที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในอิสรภาพ และสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งดำรงอยู่บนแนวความคิดว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นมีจิตใจแห่งสันติสุขมีความเอื้อเฟื้อต่อกัน แต่ยังคงขาดการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ทางสังคม เพื่อควบคุมดูแลมิให้ถูกมนุษย์ด้วยกันล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพซึ่งมนุษย์ควรสละสิทธิของตนบางส่วนให้แก่รัฐบาล เพื่อมาทำหน้าที่ปกป้องสิทธิดังกล่าวของมนุษย์

มงเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์เมธีชาวฝรั่งเศสกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติไว้ โดยให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อเสนอให้มีการคานดุลอำนาจ เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจกันโดยแบ่งออกเป็นอำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการและกล่าวว่าอำนาจสามอำนาจไม่ควรรวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน

หลักสิทธิมนุษยชนนั้นมีรากฐานมาอย่างยาวนานและมีพัฒนาการจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและสังคมมนุษย์ โดยมีจุดเริ่มต้นที่เห็นเด่นชัดเกิดจากกฎบัตร Magna Carta ค.ศ. 1215 คือ ปฐมบทการปฏิรูปสถาบันกษัตริย์อังกฤษ โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์อังกฤษในขณะนั้น คือ พระเจ้าจอห์นซึ่งกฎบัตรนี้เป็นข้อตกลงระหว่างกษัตริย์ พระเจ้าจอห์นกับเหล่าขุนนางที่ทำให้เกิดหลักประกันว่า ฝ่ายบริหาร คือ กษัตริย์ในขณะนั้นไม่อาจแทรกแซงอำนาจตุลาการได้ซึ่งเท่ากับเป็นการลดทอนอำนาจของกษัตริย์ให้สละสิทธิบางประการ เช่น การเรียกเก็บภาษีต้องผ่านการเห็นชอบจากสภาบริหารราชการแผ่นดินและให้กษัตริย์อยู่ภายใต้กระบวนการของกฎหมาย นอกจากนี้พลเมืองยังได้รับความคุ้มครองตามสิทธิหน้าที่พลเมืองและไม่ต้องส่งมอบผลผลิตทางการเกษตรให้กับขุนนางหรือกษัตริย์ และได้รับการคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมหรือศาลระหว่าง ค.ศ. 1653-1658 ปราบกฏเอกสาร The Agreement of the People ค.ศ. 1647 โดยเนื้อหาของเอกสารดังกล่าวได้กล่าวถึงการนำสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญเป็นสาระสำคัญในการปกครองซึ่งมีการกำหนดสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ โดยกษัตริย์ต้องให้การรับรอง และให้ความเคารพในสิทธิ เช่น สิทธิในการนับถือศาสนา หลักประกันกรรมสิทธิ์ ความเสมอภาคตามกฎหมาย

หลักสิทธิมนุษยชนมีการพัฒนาตามที่ปรากฏใน The Habeas Corpus Act ค.ศ. 1679 คือการให้ความคุ้มครองสิทธิในการถูกจับกุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและต่อมาได้เกิดบทบัญญัติแห่งสิทธิ Bill of Right ค.ศ. 1689 ที่ปรากฏความสัมพันธ์เชิงอำนาจรูปแบบใหม่ที่กำหนดให้การใช้อำนาจของกษัตริย์ในการบังคับใช้หรือยกเลิกกฎหมายกฎหมายต้องผ่านความเห็นของรัฐสภาและอำนาจของกษัตริย์ในการเรียกเก็บภาษีรวมถึงวิธีการเก็บเงินภาษีต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในช่วงนั้น หลักสิทธิมนุษยชนส่งผลต่อความคิดของนักปราชญ์เมธี เช่น John Locke เขาได้เผยแพร่แนวความคิด

²⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 'กฎหมายรัฐธรรมนูญ' (พิมพ์ครั้งที่ 10, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 115.

เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในอังกฤษ และเป็นรากฐานของแนวความคิดเรื่องความเท่าเทียมของมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามกฎธรรมชาติของมนุษย์ที่อยู่เบื้องหลังการสร้างกฎหมาย และกฎเกณฑ์ของสังคมในเวลาต่อมาเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาจากการต่อสู้ของชนเผ่าอินเดียนแดงและผู้อพยพมาจากยุโรปและชาวอาณานิคมที่มีการต่อสู้อย่างรุนแรงจากการกดขี่ การเก็บภาษี และกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมกระทั่งเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ได้นำมาสู่การประกาศอิสรภาพ The Declaration of Independence ค.ศ. 1776 ที่มีแนวคิดของรากฐานในการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนให้มีความเท่าเทียมกันเป็นสิทธิที่ติดตัวมาแต่กำเนิดและไม่อาจมีผู้ใดพรากไปได้ สิทธิเหล่านี้ คือ ชีวิต เสรีภาพการแสวงหาความสุขและการได้มาหรือปกป้องซึ่งสิทธินี้ ต้องมีรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชน²⁶ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และเกิดการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ชนและพลเมือง The Declaration of Man and Citizen ค.ศ. 1789 โดยได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชาวฝรั่งเศสระหว่างผู้ปกครองและประชาชน ซึ่งได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาคจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิทธิมนุษยชนปรากฏขึ้นตั้งแต่ในยุคกลางสหัสวรรษกลางและแนวความคิดสิทธิธรรมชาติในสมัยใหม่ซึ่งองค์ความคิดในเรื่องหลักเหตุผลของมนุษย์หลักความชอบธรรมและแนวความคิดปัจเจกชนนิยมด้วยหลักต่าง ๆ มาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกิดจากการต่อสู้อำนาจของรัฐและทำให้มีการเรียกร้องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้นกล่าวคือสิทธิมนุษยชนเริ่มปรากฏให้เห็นแพร่หลายทั่วโลกและนำมาสู่ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลได้แก่กฎบัตรประชาชนชาติเพื่อให้ประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและก่อให้เกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal declaration of Human rights ซึ่งปรากฏหลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญหลายประการมนุษย์นั้นมีความเป็นอิสระและมีความเท่าเทียมกันมีเกียรติภูมิและสิทธิของทุกคนย่อมได้รับการคุ้มครองกฎหมายบุคคลอาจถูกจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของตนเพียงเท่าที่กฎหมายระบุไว้แต่ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อให้ประกันว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องได้รับการยอมรับและเคารพตามสมควรและถูกต้องต้องสอดคล้องกับศีลธรรมและความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยสหประชาชาติส่งผลให้มีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองส่วนหลักสิทธิมนุษยชนอันนำหลักการกล่าวมาใช้บังคับไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สำหรับหลักสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเริ่มปรากฏในยุครัตนโกสินทร์ที่มีการเลิกทาสซึ่งเป็นชนชั้นล่างในสังคมไทยโดยประกาศใช้กฎหมายให้มีการปล่อยตัวลูกทาสทาสเชลยให้เป็นอิสระจากเจ้านายในการใช้แรงงานได้แก่พระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไท พ.ศ. 2417 พระราชบัญญัติลดค่าตัวทาสเชลยในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2443 พระราชบัญญัติลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติทาส พ.ศ 2449 ในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพไว้อย่างชัดเจนเช่นในรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย

²⁶ นพนิธิ สุริยะ, 'สิทธิมนุษยชน แนวคิดและการคุ้มครอง' (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559) 27-29.

พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิด ต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญและไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนและบุคคลเสมอทั้งในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองและการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 บัญญัติว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองปวงชนชาวไทยย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นบุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแต่เท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นและการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยรัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกของรัฐให้มีองค์กรขึ้นมาแยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่นองค์กรที่ตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพคือ ศาลปกครองและองค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาจากธรรมชาติเช่นสิทธิในร่างกายซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานส่วนสิทธิและเสรีภาพถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนและยังเป็นองค์ประกอบหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งล้วนมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันโดยแนวความคิดหลักสิทธิมนุษยชนนั้นได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นคุณค่าสูงสุดของมนุษย์ที่มนุษย์ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นจะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐสิทธิในชีวิตและร่างกายก็เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงความประสงค์ของชีวิตมนุษย์ที่จะกำหนดชีวิตของตนเองเป็นอย่างดีมีอิสระและสิทธิในความเสมอภาคซึ่งเห็นว่ามีมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกชายหญิงอายุเพศศาสนา ซึ่งเป็นหลักประกันว่าบุคคลจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันสะท้อนให้เห็นว่าการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้นต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิตและเป็นพื้นฐานมาตรฐานขั้นต่ำที่สังคมจะปฏิบัติต่อบุคคลให้มีความผูกพันเชื่อมโยงกันกับหลักสิทธิศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากความคิดพื้นฐานในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพมนุษย์ต้องไม่เป็นวัตถุในกระบวนการออกคำสั่งทาง

ปกครองของฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองต้องให้สิทธิแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบอย่างเท่าเทียมกัน บุคคลที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองย่อมต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสิทธิที่จะปกป้องสิทธิของตนเองจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการดำเนินการดังกล่าวตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองและ การหลักการให้เหตุผลประกอบการสั่งการรวมทั้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(1.2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพปรากฏตามรัฐธรรมนูญซึ่งแสดงให้เห็นถึงลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมที่วางหลักพื้นฐานที่สำคัญทั้งสองประการได้แก่หลักนิติรัฐและ หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยหลักการดังกล่าวเป็นส่วนประกอบหนึ่งของหลักนิติรัฐคือ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกล่าวได้ว่าหากรัฐปราศจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่อปัจเจกชน แล้วถือว่ารรัฐนั้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของนิติรัฐเนื่องจากรัฐที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายจะไม่ กระทำการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็น หลักประกันสิทธิให้กับประชาชนเกิดความไว้วางใจต่อรัฐในการปกครองอาทิเช่นการลงโทษบุคคลโดย มิได้กระทำความผิดการคุมขังบุคคลเกินจำเป็นการไม่ให้โอกาสชี้แจงในการสอบสวนข้อเท็จจริง

สิทธิ หมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองมิให้มีการละเมิดรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วยเช่นสิทธิในครอบครัวสิทธิความเป็นอยู่การเลือกที่อยู่อาศัยการเลือกอาชีพด้านสิทธิจึงเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนตามธรรมชาติที่ได้เกิด มาเป็นมนุษย์ซึ่งไม่มีใครล่วงละเมิดได้คนทุกคนที่เกิดมามีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอดและต้องมีชีวิตอยู่อย่าง สมเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ด้วยความเป็นอยู่ของสิทธิตามธรรมชาตินี้แม้ยังไม่มียกกฎหมาย รับรองก็ยังเป็นสิทธิที่ยังมีอยู่

เสรีภาพ Liberty Freedom คืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการที่เกี่ยวข้อกับตนเองโดยการทำในสิ่งที่ตนพึงประสงค์และไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่พึงประสงค์พึง กระทำและเมื่อกฎหมายรับรองเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่บุคคลย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้ที่ กฎหมายรับรองเสรีภาพให้แก่บุคคลนั้นผู้ทรงเสรีภาพคงมีแต่อำนาจตามกฎหมายเพียงเรียกให้ผู้อื่นละ เว้นการกระทำใดๆ ที่เป็นการขัดขวางการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้นไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะ เรียกร้องโนให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมเสรีภาพของตนหรืออำนวยความสะดวกการใช้เสรีภาพของตนให้สะดวกขึ้น

นอกจากหลักสิทธิมนุษยชนหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามสากลที่ปรากฏตาม ปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้วยังปรากฏตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง International Covenant On Civil and Political Life หรือ ICCPR ซึ่งเป็นสนธิสัญญา พหุภาคีสมัชชาแห่งสหประชาชาติก็ให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนเช่นข้อ 14 กล่าวถึงสิทธิในการพิจารณาคดีอาญาต้องมีหลักประกันขั้นต่ำในการแจ้งข้อกล่าวหาสิทธิในการต่อสู้คดี สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยสามารถจะซักถามพยานเป็นตนประกอบกับหลักการคุ้มครอง สิทธิตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Convention On Human Rights and Fundamental

Freedom หรือ ECHR ตามข้อ 6 ก็ได้กำหนดให้เห็นถึงกระบวนการที่แสดงถึงความสำคัญของหลักการ รับฟังคู่กรณีในการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมโดยระบุสิทธิการพิจารณาคดีที่เป็นคำว่าจะต้อง รวมถึงสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อหน้าศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางโดยต้องดำเนินการ ภายในเวลาที่เหมาะสมหลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์และสิทธิขั้นต่ำอื่น ๆ เช่นข้อ 6 วรรค 3 ข้อ a กล่าวถึงการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกสอบสวน ข้อ b การแจ้งข้อกล่าวหาต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้เวลาในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันสิทธิของตนเอง ข้อ c ผู้ถูกสอบสวนมีสิทธิชี้แจงข้อกล่าวหาหรือร้องขอความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นก็ได้ ข้อ d ต้องมีการตรวจสอบที่เป็นหลักประกันมีการรับฟังสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมข้อ e ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิใช้ล่ามในการชี้แจงเป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องหาและจำเลยใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อบุคคลใดตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมส่งผลให้สิทธิ เสรีภาพในชีวิตร่างกาย เกียรติยศชื่อเสียงหรือทางทำมาหาได้ของเขาถูกระทบกระเทือนอย่าง หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น หากต่อมาได้มีการพิสูจน์แล้วว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด บุคคลเหล่านี้ควรจะต้องได้รับความคุ้มครองของรัฐในการเยียวยาความเสียหายที่บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินกระบวนการของรัฐ ในสมัยก่อนนั้น จึงมีแนวความคิดเรื่องกฎหมาย ธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติเพื่อใช้เป็นข้อต่อสู้กับอำนาจของรัฐ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีตั้งแต่สมัย กรีกและโรมันเป็นแนวความคิดที่คุ้มครองประชาชนไม่ได้ถูกละเมิดจากการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ของรัฐที่ทำให้ประชาชนต้องเสียหาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐเพราะเหตุว่าใน สมัยก่อนไม่มีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐไม่มีกฎหมายสูงสุดที่ใช้บังคับกับคนในสังคมที่สามารถคุ้มครอง ประชาชนหรือบุคคลในรัฐนั้น ๆ ได้ การดำเนินกิจการต่าง ๆ อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐผู้ปกครองเท่านั้นที่ จะให้สิทธิหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิของประชาชนก่อให้เกิด ความทุกข์ยากแก่ประชาชน จึงทำให้เกิดแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติ เพื่อใช้เป็นข้อต่อสู้กับอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองรัฐ

แนวคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติเป็นแนวความคิดเชิงอุดมคติมาตั้งแต่ดั้งเดิมหมายถึง กฎหมายที่บุคคลอ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติคือเกิดมีขึ้นโดยมนุษย์ไม่ได้สร้างขึ้นแต่อย่างไรเป็นกฎหมาย ที่มีอยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเวลาทั้งนี้เพราะกฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่กำหนดหลัก ความยุติธรรมโดยธรรมชาติอันหมายถึงความหมายทางวิชาการหรือกฎหมายแห่งกายภาพและ กฎหมายแห่งศีลธรรมกฎหมายธรรมชาตินี้มีนักปรัชญาทางกฎหมายให้ความเห็นไว้ต่างกันคือบางคน เห็นว่าเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและมีลักษณะถาวรตลอดไปมีผลใช้บังคับได้ทุกหนทุกแห่งใน โลกและเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐโดยรัฐจะบัญญัติกฎหมายใด ๆ ให้ขัดกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้บาง คนเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเกิดจากพระเจ้าเป็นเจ้าและบางคนเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเกิดจาก ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของมนุษย์ได้มีนักปรัชญาทางกฎหมายสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ชื่อว่า จอห์น ล็อก (John Locke) ได้อธิบายสภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์ว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นสิ่งที่สอนให้ มนุษย์รู้จักความเสมอภาคและความเป็นอิสระต่อกันรู้ว่าแต่ละคน ไม่ควรจะล่วงละเมิดต่อชีวิตร่างกาย เสรีภาพของกันและกันเมื่อเกิดข้อขัดแย้งพิพาทกันมนุษย์แต่ละคนยอมมีอำนาจบังคับไปตามสิทธิที่ตนมี

อยู่ตามธรรมชาติและลงโทษผู้กระทำความผิดโดยกำลังของตนซึ่งในสภาวะธรรมชาติย่อมเป็นอันตราย ย่อมมีข้อเสียและความไม่สะดวกคือ การใช้สิทธิในร่างกายเสรีภาพที่แต่ละคนมีอยู่ในธรรมชาตินั้นขาดความแน่นอนชัดเจนและมักจะมีการล่วงล้ำขอบเขตและกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลอื่นอยู่เสมอและการบังคับตามสิทธิและการลงโทษของแต่ละบุคคลเมื่อมีการล่วงละเมิดกันอาจมีอคติทำการแก้แค้นทดแทนจนเกินสมควรแก่เหตุเพื่อยุติความยุ่งเหยิงและความไม่สงบเรียบร้อยต่างๆที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติมนุษย์จึงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทำหน้าที่ปกครองรักษาความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยเป้าหมายหลักที่เอกชนเข้าทำสัญญาประชาคมและอยู่ภายใต้การบังคับของรัฐบาลคือการดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพชีวิตร่างกายและทรัพย์สินอำนาจรัฐที่ตั้งขึ้นจะต้องไม่ก้าวล่วงจากการรักษาสิ่งนี้เมื่อใดที่รัฐฝ่าฝืนเงื่อนไขข้อนี้ประชาชนย่อมมีสิทธิปฏิวัติเพื่อปกป้องการล่วงละเมิดหน้าที่และฝ่าฝืนกฎหมายธรรมชาติของรัฐ²⁷ จากคำสอนของจอห์นล๊อค (John Locke) จะเห็นได้ว่า มนุษย์หมายหันหน้าเข้ามาทำสัญญา ประชาคมจัดตั้งสังคมการเมืองและรัฐบาลขึ้นก็ด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้การคุ้มครองชีวิตร่างกายเสรีภาพและทรัพย์สินของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในสภาวะธรรมชาติสิ่งที่มีมนุษย์ตกลงกันสละให้แก่สังคมการเมืองและรัฐบาลได้แก่อำนาจในอันที่จะบังคับให้การเป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติเท่านั้น ส่วนสิทธิในชีวิตในร่างกายเสรีภาพ และทรัพย์สินนั้นมนุษย์ยังคงสงวนไว้แก่ตนไม่ได้ยอมสละไปด้วยโดยนัยนี้ รัฐและรัฐบาลจึงมีอำนาจอย่างจำกัดในกรณีที่รัฐบาลล้ากรายสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ของราษฎรตามอำเภอใจเท่ากับว่ารัฐบาลกระทำการเกินขอบอำนาจของตนราษฎรจึงไม่จำต้องเคารพและเชื่อฟังรัฐบาลอีกต่อไป

(2) หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักการที่สำคัญทางกฎหมายในการปกครองรัฐ โดยหลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกล่าวคือ เป็นหลักที่โต้แย้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยรูปแบบเดิมของฌอง โบแดง ซึ่งเรียกอำนาจอธิปไตยในทางปกครองว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอธิปไตยปราศจากขอบเขตมีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งใหญ่แบ่งแยกมิได้และเป็นนิรันดร์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจึงอยู่นอกกฎหมาย

อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ คือ คำกล่าวของฌอง โบแดง โดยองค์ประกอบข้อหนึ่งของการเป็นรัฐคือต้องมีอำนาจอธิปไตย โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐไม่ใช่ของราษฎรและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต้องเป็นกษัตริย์ ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ จึงทรงเป็นรัฐอธิปไตยกษัตริย์จึงสามารถกระทำการใดๆ นอกเหนือกฎหมายได้ โดยกฎหมายจะไม่ถูกนำมาใช้กับกษัตริย์หรือองค์รัฐอธิปไตย ซึ่งจะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ตน ตราบนั้นแต่องค์อธิปไตยจะยังคงตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ และหลักทั่วไปของกฎหมาย กล่าวคือ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกณฑ์ทางศีลธรรมที่เป็นที่ยึดถือของมนุษย์ แต่ในการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจอธิปไตยทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ เมื่ออำนาจทั้งปวงอยู่ในมือของกษัตริย์จึงมีความชอบธรรมในการที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้ โดยมีต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตหรือกฎหมายเกณฑ์

²⁷ ปรีดี เกษมทรัพย์, 'นิติปรัชญา' (พิมพ์ครั้งที่ 15, โครงการตำราและเอกสาร ประกอบคำสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 196-198.

แห่งกฎหมายกษัตริย์เป็นทั้งเจ้าแผ่นดินและเจ้าชีวิตของทุก ๆ สรรพสิ่ง โดยมีอาจโต้แย้งได้ การกระทำใดๆ ของกษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งหมด

หากกษัตริย์ทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมในการปกครองประชาราษฎร์ก็จะมีแต่ความสุขสบายใจ แต่หากกษัตริย์ไร้ซึ่งทศพิธราชธรรมแล้วประชาชนก็จะเป็นทุกข์และได้รับแต่ความเดือดเนื้อร้อนใจ เนื่องจากกษัตริย์มีฐานะอยู่เหนือกฎหมายแห่งกฎหมายทั้งปวงทั้งกษัตริย์ยังเป็นผู้ออกกฎหมายแต่จะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนเองกำหนด หากกษัตริย์ใช้บังคับกฎหมายอย่างไม่เป็นธรรมแนวคิดต่อต้านกษัตริย์จึงถือกำเนิดขึ้นและก่อให้เกิดการปฏิวัติในที่สุด ทั้งยังก่อให้เกิดแนวคิดของการปกครองโดยประชาชนอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนไม่ใช่ผู้หนึ่งผู้ใด

หลักนิติรัฐจึงถือกำเนิดขึ้นมาในรัฐสมัยใหม่ หลักนิติรัฐจึงถูกนำมาใช้เพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐที่มีอำนาจสูงสุดหลักนิติรัฐจึงมีความสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตย นอกจากนี้หลักนิติรัฐยังมีความสัมพันธ์กับการจำกัดอำนาจรัฐ โดยการจำกัดอำนาจรัฐกระทำโดยกฎหมายที่ตราขึ้นจากประชาชนการจำกัดอำนาจมีขึ้นเพื่อความอยู่รอดของรัฐ ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ รัฐจะกระทำการใดๆ นอกเหนือกฎหมายอันเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยไม่สมควรใจมิได้ หากรัฐต้องกระทำการใดๆ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนแล้วก่อให้เกิดความเสียหายรัฐต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้น

นิติรัฐมีความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของรัฐต่อประชาชน โดยประชาชนต้องอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ และรัฐต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐที่จะกระทำการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย โดยต้องคำนึงถึงขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐละเมิดหลักนี้ปัจเจกชนสามารถไปผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลงหรือให้เลิกใช้การกระทำนั้นๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ปัจเจกชนเพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม ซึ่งรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ประชาชน ย่อมดำเนินคดีเอาผิดกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ประชาชนต้องสามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ออกมาชดเชยความเสียหายและลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายได้

โดยหลักนิติรัฐหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ประการแรก ต้องให้การรับรองโดยกฎหมายซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการที่จะคุ้มครองประชาชนในกรณีที่รัฐจะใช้อำนาจตามกฎหมาย รัฐต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อรัฐจะกระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

ประการที่สอง กฎหมายต้องกำหนดให้ประชาชนสามารถดำเนินคดีกับรัฐได้ เมื่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ สิทธิในร่างกาย หรือทรัพย์สินแก่ประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีบทลงโทษกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ อำนาจนอกเหนือหน้าที่ดังกล่าวด้วย และมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชน

ดังนั้น หลักนิติรัฐ จึงหมายถึง การที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นแนวคิดที่ใช้ควบคุมการกระทำของรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจนอกเหนือหน้าที่ ดังนั้นผู้มีอำนาจต้องใช้อำนาจอย่างจำกัดและ อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายบนพื้นฐานของการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจของรัฐต้องสอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องไม่เลือกปฏิบัติไม่มีการเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้าง ไม่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐ อาจแยกได้เป็นสองนัย กล่าวคือ ความหมายของหลักนิติรัฐในแบบแคบและนิติรัฐในความหมายแบบกว้าง

นิติรัฐในความหมายอย่างแคบ ในมุมมองของนิติรัฐในความหมายอย่างแคบเห็นว่า นิติรัฐเป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย หมายความว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยไม่จำกัดว่ากฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ถูกตรามาโดยตัวแทนของประชาชนหรือไม่ กล่าวคือ ขอเพียงแต่มีสภาพเป็นกฎหมายก็สามารถอ้างได้ว่าอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐตามความหมายนี้แล้ว ดังนั้น หากตีความนิติรัฐในความหมายอย่างแคบแล้ว พบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ก็ตามหากกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมเท่ากับไม่ขัดต่อหลักนิติรัฐ โดยที่กฎหมายที่ใช้ในขณะนั้นไม่คำนึงว่าจะเป็นกฎหมายที่ออกมา โดยกระบวนการที่ชอบธรรมหรือไม่

นิติรัฐในความหมายอย่างกว้าง หมายความว่า รัฐยอมตนอยู่ใต้กฎหมายและกฎหมายนั้น จะต้องมีความชอบธรรม ซึ่งหมายถึง กฎหมายต้องเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชน โดยการบัญญัติกฎหมายต้องคำนึงถึงควมมีเหตุผลมีเหตุอันสมควรประกอบไปด้วยศีลธรรมและชอบธรรม มโนธรรม ซึ่งกระบวนการตรากฎหมายต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ประกอบกับเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจ ในบางกรณี โดยที่กฎหมายนั้นจะต้องมุ่งเน้นไปในทางที่จะรับรองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งถ้าหากจะมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน นิติรัฐในความหมายอย่างกว้างนี้จะหมายถึง นอกจากรัฐและองค์กรของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว การกระทำที่ก่อให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ กล่าวโดยสรุปว่านิติรัฐ คือ ทุกคนในรัฐ หรือองค์กรรัฐ หรือราษฎรต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเดียวกันทั้งสิ้นรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขอประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยมีสาระสำคัญของหลักนิติรัฐเมื่อพิจารณาจากรูปแบบของหลักนิติรัฐ หลักนิติรัฐมีหลักสำคัญดังต่อไปนี้

(1.1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยการแบ่งแยกอำนาจนี้แยกออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการให้สามารถควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันและมีบทบาทภารกิจอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันรวมทั้งตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจเป็นคนละคนกัน โดยต่างฝ่ายต่างตรวจสอบกันและกันและใช้อำนาจทั้งสามเพื่อบริหารประเทศ ทำให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจไม่เป็นการผูกขาดการใช้อำนาจให้อยู่เพียงแต่คนคนเดียวเท่านั้นและไม่ทำให้อำนาจหนึ่งอำนาจใญ่อยู่ภายใต้้อีกอำนาจหนึ่งโดยสิ้นเชิง โดยมองเตสกีเออ อธิบายว่าการแบ่งแยกอำนาจมีอยู่ 3 ประเภท คือ

(1.1.1) อำนาจนิตินบัญญัติ คืออำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบ แบบแผน ข้อกฎหมายที่บังคับหรือเรียกว่าเป็นอำนาจในการตรากฎหมาย

(1.1.2) อำนาจบริหาร คืออำนาจในการจัดการบริหารราชการหรือฝ่ายปกครองเพื่อใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ เพื่อสร้างความเป็นระบบระเบียบให้กับสังคม

(1.1.3) อำนาจตุลาการ คืออำนาจในการตัดสิน พิพากษาผู้กระทำความผิดตามกฎหมายโดยมีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายเพื่อสร้างความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย คืออำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีโดยมองเตสกีเออ มองเห็นว่าธรรมชาติของบุคคลผู้มีอำนาจมักจะใช้อำนาจเกินขอบเขตเสมอหากปล่อยให้อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการอยู่รวมกันโดนมีบุคคลคนเดียวกันเป็นผู้ถือครองอำนาจนั้น ก็จะเกินหายนะ เพราะบุคคลนั้นอาจสร้างกฎหมายบังคับใช้กฎหมายและตัดสินโดยไม่เป็นธรรมทำให้เกิดการกดขี่ข่มเหงประชาชนตามอำเภอใจ ซึ่งการใช้อำนาจโดยคนๆเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันทั้ง 3 อำนาจ อย่างเด็ดขาดจะถึงกาลอวสาน จึงจำต้องหาวิธีถ่วงดุลอำนาจนั้นไว้เพื่อมุ่งคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่ประชาชน

(1.2) หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน

การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญในรัฐที่เป็นนิติรัฐโดยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนแยกออกเป็น สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิในเสรีภาพ คืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ตนต้องการ โดยทั่วไปแล้วสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญจะบัญญัติคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแต่ละประเภทไว้ในระดับที่แตกต่างกันไป²⁸

(1.2.1) สิทธิขั้นพื้นฐานประเภทที่รัฐอาจออกมากำกัดได้โดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษ

(1.2.2) สิทธิขั้นพื้นฐานประเภทที่รัฐอาจออกกฎหมายมากำกัดแต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนด

(1.2.3) สิทธิขั้นพื้นฐานประเภทที่รับรองไว้โดยเด็ดขาดไม่อนุญาตให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้

²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 'คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน' (พิมพ์ครั้งที่ 2, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 181.

a. หลักการประกันคุ้มครองสิทธิในทางศาล

หลักการประกันคุ้มครองสิทธิในทางศาลนั้น ประชาชนย่อมได้รับการคุ้มครองในการต่อสู้คดีและมีสิทธิในการดำเนินคดีทางศาลได้ โดยสามารถจัดหาทนายความต่อสู้คดี และมีสิทธิที่จะแก้ต่างคดีด้วยการมีทนายแก้ต่างยื่นคำให้การต่อสู้คดีได้ ซึ่งแนวคิดเรื่องรัฐหรือประเทศที่เป็นนิติรัฐจะมีการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งตรงกันข้ามกับรัฐตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจได้อย่างอำเภอกว้าง โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าการกระทำจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือไม่ การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นนิติรัฐนั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้

1. ประเทศนั้นมีกฎหมายที่จะต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใดทั้งปวง หรือยึดถือความเป็นสูงสุดของกฎหมาย เช่น การมีรัฐธรรมนูญโดยระบุเนื้อหาในกฎหมายสูงสุดเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือราษฎร โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของราษฎรเป็นหลักที่สำคัญ
2. มีการกำหนดขอบเขตแห่งการบังคับใช้กฎหมาย และระบุเนื้อหา กฎเกณฑ์ของการใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐหรือฝ่ายปกครองมิให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน อันถือเป็นกฎหมายจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
3. ผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี ซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความยุติธรรม
4. หลักกฎหมายย่อมผูกมัดอำนาจรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ รัฐต้องดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายโดยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นนั้นต้องผูกมัดตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดขอบเขตแห่งการใช้อำนาจไว้และจะกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากกฎหมายอันเป็นการรบกวนหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหาได้ไม่

(3) หลักนิติธรรม

แนวความคิดการปกครองภายใต้กฎหมายพัฒนามาจนถึงในยุคกลางของสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1215 เป็นปีที่สำคัญในการปกครองสมัยพระเจ้าจอห์นได้มีการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจนเกิดการเรียกร้องและสุดท้ายพระองค์ยอมลงนามในกฎบัตรแมกนาคาร์ตาเพื่อเป็นพันธสัญญาต่อบรรดาขุนนางที่ยอมจำกัดอำนาจของตนเองลงซึ่งถือเป็นหลักประกันการปกครองโดยกฎหมายฉบับแรกที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อมาในปี ค.ศ. 1628 สมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 รัฐสภาได้ตรา Petition of Life ขึ้นเพื่อปกครองขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยผู้ปกครองและรัฐบาลต้องเคารพสิทธิต่าง ๆ

ใน ค.ศ. 1679 ได้มีเอกสาร Habeas Corpus Act ซึ่งมีเนื้อหาการให้สิทธิแก่ผู้ที่ถูกจับกุมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลเพื่อปกป้องตนเองหลักนิติธรรมเป็นที่รับรู้มากขึ้นในระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือ Common law โดยอัลเบิร์ต เวินน์ ไตซ์ ในตำรา Instructions to the Study of the Law of Constitution ซึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรม Rule of law มีสาระที่สำคัญคือบุคคลต้องมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายบุคคลไม่ว่าชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดินซึ่งศาลจะต้องเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายการกระทำทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพตามอำเภอใจหากรัฐบาลหากรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำ

การใดที่ขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมถูกฟ้องและรับการพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรมได้ รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ไม่มีสิทธิพิเศษเหนือกว่าราษฎร²⁹ จากแนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐได้ก่อให้เกิดแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม คือ การปกครองประเทศโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลเสมอกันในกฎหมายบุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และจะต้องได้รับการพิจารณาคดี โดยศาล ซึ่งมีความผิดเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี³⁰

อัครราชทูต จุฬารัตน์ ได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการก่อตั้งและพัฒนาความคิด โดยนักกฎหมายที่ชื่อ Dicey ซึ่งมีอิทธิพลต่อประเทศที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายจารีตประเพณี องค์กรประกอบสำคัญมีสองประการ คือ

ประการแรก หลักนิติธรรม ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย หมายความว่า กฎหมายของแผ่นดินย่อมเหนือกว่าการใช้อำนาจหรือดุลยพินิจอย่างกว้างขวางของฝ่ายปกครอง

ประการที่สอง หลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย หมายความว่า ทุกคนจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารฝ่ายปกครอง ข้าราชการ หรือประชาชน ก็ต้องใช้กฎหมายเดียวกันและอยู่ภายใต้บังคับศาลเดียวกัน

หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายการกำหนดให้การกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยยึดถือความเป็นสูงสุดของกฎหมาย หมายความว่า กฎหมายต้องเป็นสิ่งที่กำหนดแบบแผนหลักเกณฑ์การประพฤติของคนในสังคม โดยอาจจำแนกความหมายได้ 2 ประเภท

(3.1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่การกระทำใด ๆ ของรัฐ ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักการพื้นฐานนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้

(3.2) หลักนิติธรรมในความหมายโดยทั่วไป หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องเคารพและยึดถือปฏิบัติตาม ความยุติธรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้ กฎหมายเป็นสิ่งที่ตั้งามที่รัฐควรนำไปปฏิบัติเป็นแบบอย่าง และยึดถือปฏิบัติให้ถูกต้องและเหมาะสม

โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) เสนอว่าหลักนิติธรรมหากเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายย่อมไม่อาจมีความหมายได้แต่ต้องมีหลักการพื้นฐานเพื่อประกอบให้เห็นว่าอย่างน้อยหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการต่อไปนี้ 1) กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังแน่นอนและมีความชัดเจน 2) กฎหมายมีความมั่นคงถาวร 3) กฎหมายต้องเปิดเผย 4) ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการต้องมีการคุ้มครอง 5) มีกระบวนการที่เป็นธรรม 6) ศาลมีความชอบด้วยกฎหมายในการตรวจสอบ 7) บุคคลสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยง่าย 8) องค์กรป้องกันอาชญากรรมไม่ควรมีดุลพินิจที่บิดเบือนกฎหมาย นอกจากนี้หลักนิติ

²⁹ สมฤทธิ์ ไชยวงศ์, 'หลักนิติธรรม การคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ' (2556) 15, 45 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 36-37.

³⁰ วิษณุ เครืองาม, 'ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน' (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช 2557) 75.

ธรรม ยังปรากฏหลักการสำคัญอยู่หลายประการ หลักการสำคัญของหลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลัก 7 ประการคือ

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม การแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจ
2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล
3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน
4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมายหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังและหลักความพอสมควรแก่เหตุ
5. หลักความอิสระของผู้พิพากษา
6. หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย”
7. หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมาย หรือการมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอันเป็นการสร้างแบบแผนในการปฏิบัติโดยกฎ ข้อบังคับ หรือกฎหมายใด ที่อยู่ในลำดับรองต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทและเป็นกฎหมายในลำดับที่สูงที่สุด

หลักนิติธรรมได้มีการพัฒนาเรื่อยมาอย่างยาวนานจนกระทั่งในยุคของโจเซฟ เรซ ในปี ค.ศ. 1977 ได้มีการกล่าวถึงหลักการสำคัญในหลักนิติธรรมคือกระบวนการพิจารณาอันชอบธรรมตามกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมอย่างไรก็ตามหลักกระบวนการอันชอบธรรมนี้หมายความว่าห้ามบังคับ ใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในตัวเองและห้ามใช้วิธีการที่ไม่เป็นธรรมรวมถึงต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดขั้นต่อนวิธีการฯ โดยมีพื้นฐานของหลักความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งหลักกระบวนการอันชอบธรรมปรากฏในรัฐธรรมนูญสหรัฐในการแก้ไขข้อมูลครั้งที่ 5 และครั้งที่ 14 ว่าไม่มีมลรัฐใดจะพรากชีวิตของบุคคลเสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลโดยมิได้เป็นไปตามกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมายและไม่อาจปฏิเสธบุคคลใดที่อยู่ในดินแดนของสหรัฐในอันที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม

(4) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง โดยองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดขึ้นและเป็นมาตรการที่บังคับให้องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐต้องดำเนินการให้กระทำการทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 2 ประการ คือ

(ก) หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”³¹ การกระทำของฝ่ายปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายที่ควบคุมองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่กำหนดหน้าที่ให้ องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่³² เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายจะตกเป็นโมฆะและไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการหรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง ดังนั้น การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญ และต้องถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายที่กำหนดไว้และต้องไม่ปฏิบัติขัดกับหลักการสำคัญที่กฎหมายกำหนด

(ข) หลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” กำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับการใช้อำนาจดังกล่าว³³ หากไม่มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจ ฝ่ายปกครองย่อมจะไม่มีอำนาจกระทำการนั้น ๆ ได้ตามอำเภอใจ หลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ซึ่งอธิบายโดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐและหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ใดนั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองด้วย

(5) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองมาแต่กำเนิด โดยได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกัน ก็ถือได้ว่า หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งและต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยเฉพาะหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครอง

³¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 'ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546) 20-26.

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์, 'กฎหมายปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 5 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 295-296.

³³ เพิ่งอ้าง

สิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคล ที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค³⁴ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักที่ใช้ควบคุมไม่ให้รัฐหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจและใช้ในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของรัฐไม่จะเป็นการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติการกระทำของฝ่ายปกครองหรือการพิจารณาคดีของศาล

หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาแล้วสามารถแยกได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ

(5.1) หลักความเสมอภาคทั่วไป หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นหลักความเสมอภาคที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ว่าบุคคลมีสิทธิเสรีภาพความเสมอภาคที่แตกต่างกัน เช่น บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะสอบบรรจุราชการมีสิทธิได้รับการศึกษามีสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยเสมอกัน เป็นต้น

(5.2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องคือหลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความแตกต่างระหว่างเพศชายกับเพศหญิง อายุ วัยเด็ก หรือคนสูงอายุ เป็นต้นหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเป็นหลักการที่นำไปใช้กับบุคคลเฉพาะกรณีหรือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะเหมือนกันความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนี้จะนำไปใช้เฉพาะกลุ่มบุคคลนั้นให้เสมอกัน

หลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ให้รัฐปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกันแต่การใช้หลักความเสมอภาคปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญที่แตกต่าง การใช้กฎเกณฑ์เดียวกันปฏิบัติต่อบุคคลเช่นนี้อาจไม่ส่งผลให้เกิดความเสมอภาค ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมเสมอกัน หลักการเสมอภาคจึงมีแนวทางในการปฏิบัติดังนี้

1. สิ่งเหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน กล่าวคือ ไม่แตกต่างกันความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทุกประการ ความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายจะต้องคำนึงถึงสาระสำคัญความเป็นอยู่ของบุคคลนั้นๆ ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร บุคคลที่มีเพศเดียวกัน อายุเท่ากันต้องได้รับการปฏิบัติให้เสมอกันในทางกฎหมาย จึงต้องมีการเปรียบเทียบข้อเท็จจริงแล้วจึงพิจารณาว่าจะปฏิบัติให้เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

2. สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ แตกต่างกันตามหลักความเสมอภาคกันต้องพิจารณาความแตกต่างของแต่ละบุคคลว่ามีความแตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างไร ย่อมจะใช้กฎเกณฑ์เดียวกันโดยกำหนดให้บุคคลที่มีความแตกต่างกันปฏิบัติเหมือนกันย่อม

³⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 'หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน' (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2556) 127.

เป็นไปได้ เมื่อข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน โดยคำนึงถึงสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติให้แตกต่างกันด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐเลือกปฏิบัติไม่ธรรมอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้กฎเกณฑ์สำหรับผู้มีที่อายุแตกต่างกัน กฎเกณฑ์บางประการอาจนำไปใช้กับเด็กอายุต่ำกว่า 10 ปีไม่ได้ เพราะความรู้สึกนึกคิดไม่เท่ากับผู้ใหญ่ หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ให้บุคคลทุกคนต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงสภาพร่างกาย คนพิการคนสูงอายุ อย่างนี้ก็ย่อมเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาค

(6) หลักการพอสมควรแก่เหตุ

แนวคิดเกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ซึ่งหลักความสมควรแก่เหตุเป็นหลักหนึ่งของนิติรัฐ และมีบทบาทมากในกฎหมายมหาชนเยอรมันและมีภาคบังคับในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักนี้เรียกร่องว่าวิธีการหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้ให้เป็นตามวัตถุประสงค์นั้นจะต้องเหมาะสมจำเป็นอีกทั้งมาตรการที่ใช้ต้องได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่จะได้รับหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควรและถือเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ที่เรียกร่องให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนมากเกินไปเกินสมควรและถือเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่ให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันที่จะเป็นการก้าวล่วงหรือกระทบสิทธิของประชาชน โดยต้องกระทำเท่าที่จำเป็นมิให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปเกินสมควรโดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่สาธารณะด้วยการกระทำของฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจตามกฎหมายอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลฝ่ายปกครองจะต้องชั่งน้ำหนักว่าความเสียหายต่อบุคคลกับประโยชน์สาธารณะสิ่งใดจะก่อให้เกิดผลกระทบอันยากแก่การเยียวยามากกว่ากัน โดยคำนึงถึงคุณค่าและความสมเหตุสมผลกับการกระทำและเปรียบเทียบความเสียหายที่จะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดโดยต้องคำนึงถึงความจำเป็นและปฏิบัติการให้เกิดความเสียหายได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

(7) หลักความชัดเจนแน่นอนและการคาดหมายได้

การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครองความชัดเจนแน่นอนตลอดจนการคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 และตรงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 ซึ่งหลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้เป็นหลักที่กำหนดมาตรฐานของการกระทำฝ่ายปกครองและกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนแน่นอนซึ่งในกรณีที่ปฏิบัติการทางปกครองเกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนจึงมี

สิทธิที่จะรับรู้กำหนดการณ์และคาดหมายว่า การกระทำทางปกครองดังกล่าวจะเป็นไปในทิศทางใด เพื่อให้เกิดความแน่นอนและคาดหมายได้

(8) หลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วนดังกล่าวนี้ มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักย่อย ๆ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

(8.1) หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกออกคำสั่งที่อยู่ในวิสัยจะทำให้เจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองปรากฏเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติส่วนคำสั่งใดที่เป็นคำสั่งที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้ในทางปฏิบัติหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายส่วนมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าหลักแห่งความเหมาะสมเรียกร้องความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างมาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล ดังนั้นหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผลจึงเป็นสิ่งเดียวกันกับสามัญสำนึก³⁵

(8.2) หลักแห่งความจำเป็น เป็นหลักที่บังคับว่าในบรรดาคำสั่งหลายเป็นคำสั่ง ซึ่งสามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจทั้งสิ้นนั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของราษฎรฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด เช่น กรณีมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลยพินิจลงโทษภาคทัณฑ์ในกรณีที่เป็นการกระทำ ความผิดเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือนหรือจะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ จึงมีปัญหาว่าหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ข้าราชการกระทำความผิดวินัยแต่เป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและข้าราชการรายนั้นไม่เคยกระทำความผิดทางวินัยมาก่อนผู้บังคับบัญชาดังกล่าวล้วนแต่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตักเตือน โดยว่ากล่าวตักเตือน

(8.3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่สังคม โดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนอันจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองใดมาตรการหนึ่ง

³⁵ เฟิงอ้าง

2.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง

การปกครองระบบนิติรัฐ ถือว่ากฎหมายเป็นที่มาของอำนาจและข้อจำกัดการใช้อำนาจ ของรัฐ กฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองและการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายจึงต้องมีความยุติธรรมและชัดเจนแน่นอนไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจใช้อำนาจ นอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไว้และมีการกำหนดกรณีต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจและเงื่อนไขการใช้ อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมายหรือองค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถ ระบุกรณีต่าง ๆ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ นอกจากนี้ตามกฎหมายอันเกิดจากการปรับใช้ กฎหมายได้อย่างละเอียดสำหรับทุก ๆ กรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสมัยใหม่ที่ภารกิจของรัฐและภารกิจ หน้าที่ในการบริหารมีปริมาณมากและสลับซับซ้อน องค์กรนิติบัญญัติจึงมีความจำเป็นต้องเปิดช่องทาง ให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องเหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุตามวัตถุประสงค์ซึ่งการดำเนินการทางฝ่ายปกครองบางอย่างต้องอาศัย ข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีนั้นๆ เพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม กับทุกคนมากที่สุด ดังนั้น เมื่อกฎหมายไม่มีสภาพบังคับก็จะต้องมีการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ สำหรับกรณีนั้นๆให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องดังกล่าวว่ารัฐที่ปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย ยึดหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยในการบริหารรัฐต้องยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ ของรัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัดในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน โดยรัฐยอม ตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติขึ้นในขณะที่เดิวก่อนประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ หรือประโยชน์สาธารณะต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ

รัฐจึงมีความจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้มีสภาพบังคับหรือสภาพบังคับของ กฎหมายไว้กว้าง ๆ และสามารถสนองตอบข้อเรียกร้องต้องการของประโยชน์มหาชนได้อย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกระเทือนเสรีภาพของราษฎรน้อย ที่สุดภายใต้หลักการและแนวปฏิบัติครั้งก่อน ๆ ภาวะวิสัย พหุติการณ์ ข้อเท็จจริง สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลาความรู้สึกของสังคมและวิญญานที่พึง คาดหมายได้ว่าควรเป็นดังเช่นวิสัยปกติธรรมดาของเหตุนี้ ๆ ซึ่งเป็นความสามารถของฝ่ายปกครองใน อันที่จะตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาทางเลือกหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ทำได้เพื่อให้ ผลการตัดสินใจบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายบนรากฐานของความเสมอภาค สมควร แก่เหตุเหมาะสมจำเป็นได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล ความสามารถที่ฝ่ายปกครองมีอยู่ดังกล่าว คือ อำนาจดุลยพินิจตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อพิจารณาบทกฎหมายทั่วไปแล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนไม่น้อยที่กำหนด ผลทางกฎหมายไว้ประการเดียว สำหรับข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ ฝ่าย ปกครองจะต้องตัดสินใจดำเนินการทางกฎหมายตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เพียงประการ เดียวเท่านั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงจะชอบด้วยกฎหมาย ตามสภาพเช่นนี้ทำให้ฝ่าย

นิติบัญญัติ ไม่กำหนดผลทางกฎหมายเพียงประการเดียว แต่บทบัญญัติกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจเลือกผลทางกฎหมายจากหลาย ๆ ประการให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่ง

ดังนั้น อำนาจที่กฎหมายกำหนด จึงมี 2 ประการ คือ อำนาจผูกพัน หรืออำนาจหน้าที่ คือ อำนาจที่กฎหมายให้ แก่องค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งโดยไม่สามารถกระทำการอย่างอื่น หรือเปลี่ยนแปลงวิธีการทางกฎหมายได้เลย และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความที่ได้กำหนดไว้ กฎหมายกำหนดผลไว้เพียงประการเดียว การกำหนดให้อำนาจผูกพันแก่เจ้าหน้าที่ โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าเมื่อมีข้อเท็จจริง อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น

อำนาจดุลยพินิจ กล่าวคือ ให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเอง โดยกฎหมายได้กำหนดขอบเขตแห่งกฎหมายซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวอาจมีการตัดสินใจได้หลายแนวทางให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจแนวทางการตัดสินใจนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น³⁶ ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจเนื่องจากความคิดในเรื่องวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมาย โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไปทำให้การใช้กฎหมายไม่เคร่งครัดจนเกินไปเกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็น แต่สามารถยืดหยุ่นปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้เป็นกรณีที่คำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะคดี โดยอำนาจดุลยพินิจ คือ กฎหมายให้อิสระในการเลือกกระทำแก่ฝ่ายปกครอง แต่อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองส่วนใหญ่เป็นอำนาจที่ประกอบด้วย อำนาจผูกพัน และอำนาจดุลยพินิจผสมกันไป การพิจารณาขอบเขตของอำนาจดุลยพินิจแยกได้ 2 กรณี ได้แก่

2.3.1 กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ เลือกที่จะใช้วิธีการใด ๆ ก็ได้ กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแต่อย่างใด เช่น การพิจารณาวินัยข้าราชการพลเรือนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการ ตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการอย่างไร แล้วแต่ผู้บังคับบัญชาจะเลือกใช้วิธีการก็ได้ เรียกว่า ดุลยพินิจอย่างกว้าง

2.3.2 กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างจำกัด อำนาจดุลยพินิจกรณีนี้เป็นอำนาจอยู่ระหว่างดุลยพินิจอย่างสมบูรณ์กับอำนาจผูกพัน เช่น การพิจารณาโทษทางวินัยกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีชี้มูลความผิดทางอาญาประกอบด้วย ซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องพิจารณาทางโทษวินัยโดยถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้วพิจารณาโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 มาตรา 98 ซึ่งถือเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลยพินิจอย่างจำกัด การใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองไม่ใช่การกระทำตามความพอใจ แต่อยู่ภายใต้ความผูกพันตามกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญดุลยพินิจฝ่าย

³⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรรถ 12) 57.

ปกครองไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไรชอบเขตนิติรัฐมีแต่การใช้ดุลยพินิจตามหน้าที่ชอบเขตความชอบด้วยกฎหมายเป็นสิ่งจำกัดดุลยพินิจฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งชี้้นำการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ถูกต้องสอดคล้องตามหลักกฎหมายย่อมเป็นการใช้ดุลยพินิจฝ่ายปกครองที่บกพร่อง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจที่จะควบคุมตรวจสอบได้และหลักที่ฝ่ายปกครองควรคำนึงและผูกมัดในการใช้ดุลยพินิจมีดังนี้

(1) การพิจารณาความผิดที่ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่มีดุลยพินิจ

การพิจารณาความผิดนั้น กฎหมายมิได้ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีดุลยพินิจในทุก ๆ เรื่อง ส่วนใหญ่การพิจารณาความผิดจะเริ่มจากการใช้ความรู้ความสามารถทางกฎหมาย โดยเชื่อมโยงข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมาย โดยการแบ่งองค์ประกอบความผิดในเรื่องนั้นว่ามีอยู่อย่างไร และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วสามารถปรับบทความผิดในเรื่องนั้น ๆ ได้หรือไม่ เช่น ความผิดฐานอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นเป็นต้น โดยสามารถรู้ได้โดยไม่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญพิเศษดีกว่า ถ้อยคำ ฉะนั้น จะเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอันเป็นการกระทำอันเป็นองค์ประกอบของความผิด ตามกฎหมายซึ่งมักจะใช้หลักและทฤษฎีทางกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้และหลักที่ควรคำนึงถึง มีอยู่ 2 ประการ คือ

(1.1) หลักนิติธรรม คือ การพิจารณาตามหลักตัวบทกฎหมาย โดยพิจารณาว่าข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานได้แสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งต้องพิจารณาด้วยว่าอำนาจของผู้บังคับบัญชาถูกต้องตามขั้นตอนถูกต้องตามอำนาจที่กำหนดไว้หรือไม่

(1.2) หลักมนุษยธรรม คือ การพิจารณาใช้สถิติสัมปชัญญะเพื่อให้เกิดความรอบคอบถูกต้อง เหมาะสมด้วยเหตุผลที่ควรจะเป็นนอกเหนือจากความถูกต้องตามข้อกฎหมายแล้ว หลักมนุษยธรรมจะทำให้การพิจารณาความผิดมีความถูกต้องเหมาะสมและชอบธรรมกว่าการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว

(2) การพิจารณาความผิดที่ผู้มีอำนาจมีดุลยพินิจ

การที่ผู้มีอำนาจมีดุลยพินิจในการพิจารณาความผิด ซึ่งผู้มีอำนาจจำต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น ทางกฎหมาย ทางบริหาร เป็นต้น ซึ่งความเชี่ยวชาญเป็นเรื่องเทคนิค ดุลยพินิจในการพิจารณาความผิดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(ก) ดุลยพินิจในการตีความกฎหมาย โดยส่วนมากแนวทางที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับ การดำเนินการทางวินัย กฎหมายได้กำหนดเพียงองค์ประกอบของกฎหมายตามระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เป็นความผิดวินัย ทั้งความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงและความผิดทางวินัยร้ายแรง ซึ่งการพิจารณาลักษณะข้อเท็จจริงของความผิดกับองค์ประกอบความผิดทางวินัยที่จะถือว่าฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดุลยพินิจจะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติใน

ลักษณะถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจงและการตีความต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ จึงจะถือได้ว่าผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดุลยพินิจ โดยการตีความกฎหมายนั้น ต้องตีความให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยให้สอดคล้องกับ ข้อกฎหมายนั้นๆ ซึ่งถือเป็นการใช้ดุลยพินิจในการตีความกฎหมายที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง

(ข) ดุลยพินิจในการปรับบทกฎหมาย หรือดุลยพินิจในการใช้ลักษณะกฎหมายกับข้อเท็จจริงการปรับบทกฎหมายโดยปกติจะไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจ เนื่องจากข้อเท็จจริงมีอยู่อย่างไรการที่จะนำถ้อยคำของตัวบทกฎหมายใดมาปรับจึงจำเป็นต้องมีข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ อยู่จึงจะนำกฎหมายมาปรับได้ต้องอาศัยความรู้ทางกฎหมายและความชำนาญในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในส่วนของความผิดวินัย กฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยในอันที่จะเลือกปรับกฎหมายได้ตามอำเภอใจผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจะต้องค้นหาตรวจสอบข้อเท็จจริงว่ามีอยู่อย่างไร และบทกฎหมายใดหรือถ้อยคำของตัวบทกฎหมายจะสามารถนำมาปรับกับข้อเท็จจริงตามที่ตรวจสอบได้การปรับบทกฎหมายในส่วนนี้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจใช้ดุลยพินิจ เช่นคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงว่าคำว่า “อย่างร้ายแรง” ต้องเป็นความเสียหายประมาณใดมีลักษณะอย่างไร ซึ่งต้องอาศัยการตีความทางวิชาการและแนวคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานจึงจะสามารถให้ความหมายที่ถูกต้องเหมาะสมได้และจัดได้ว่า การปรับบทกฎหมายในส่วนนี้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจได้

1) ดุลยพินิจวินิจฉัย หมายถึง เสรีภาพที่จะเลือกวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นหรือไม่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเสรีภาพนี้จะมีได้ต่อเมื่อถ้อยคำที่กฎหมายพรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจนั้นเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว ซึ่งโดยปกติแล้วการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงหรือปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงนั้นถือเป็น “ปัญหาข้อกฎหมาย” ไม่ใช่เป็น “ปัญหาดุลยพินิจ” ที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างอิสระตามที่ตนจะเห็นสมควรเพราะกฎหมายได้บัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนตายตัว แต่มีบางกรณีที่ไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้ดุลยพินิจได้หรือไม่ เพราะกฎหมายได้บัญญัติข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองประการนี้สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1 กรณีกฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่แน่นอนตายตัวเป็นกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนชัดเจนในการพรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำว่าต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มี

ความหมายแน่นอนตายตัวโดยวิญญูชนทั่วไปย่อมเข้าใจการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการคืออะไรจะเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย ถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนตายตัวแล้วฝ่ายปกครองย่อมไม่มีดุลยพินิจที่จะวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นฝ่ายปกครองย่อมมีเพียงอำนาจผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

1.2 กรณีกฎหมายกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัวเป็นกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัวพรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือเป็นถ้อยคำที่กฎหมายไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ เช่น คำว่า กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สำหรับดุลยพินิจในการตัดสินใจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติบังคับฝ่ายปกครองตัดสินใจออกคำสั่งลงโทษไว้ว่า เมื่อข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีถ้าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณีซึ่งฝ่ายปกครองจะใช้ดุลยพินิจตัดสินใจไม่ออกคำสั่งลงโทษไม่ได้

2) ดุลยพินิจในการตัดสินใจเลือกเนื้อความของคำสั่งในการใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจในการเลือกเนื้อความของคำสั่งในบรรดาหลาย ๆ เนื้อความ กล่าวคือ กรณีข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจเลือกออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนได้ตามควรแก่กรณี โดยให้เหมาะสมกับความผิด ถ้าเป็นกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี แต่ปัญหาว่า ในระหว่างโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือระหว่างโทษ ปลดออกกับไล่ออกนั้น ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลยพินิจในการเลือกตัดสินใจเนื้อความอย่างไรคำสั่งลงโทษนั้นจึงจะเหมาะสมกับความผิด เพราะโทษแต่ละสถานะย่อมมีผลที่แตกต่างกันตามนโยบายของทางราชการในการลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยกรณีต่าง ๆ ผู้บังคับบัญชาจะได้ทราบนโยบายของทางราชการ เพื่อนำมาเป็นหลักการในการใช้ดุลยพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้ ซึ่งนโยบายของทางราชการจะปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลมติคณะรัฐมนตรีหรือมติ ก.พ. เช่น

1) เรื่องการเสพสุรามติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496³⁷ ได้วางแนวทางการลงโทษไว้ว่า ข้าราชการผู้ใดเสพสุราในกรณีดังต่อไปนี้อาจเข้าลักษณะเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงได้ คือ เสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมาสุราเสียรราชการ เมาสุราในที่ชุมนุมจนเกิดเรื่องเสียหายหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ได้มีแนวทางการพิจารณาของ ก.พ. ตามหนังสือ

³⁷ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496

สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.2/ล 47 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536 วางแนวทางว่า กรณีดังกล่าวควรพิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งกรณีเป็นเรื่องๆ ไปด้วย³⁸

2) เรื่องทูลกระหม่อมขอพระราชทานอภัยโทษตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0401/ว 50 ลงวันที่ 12 เมษายน 2511³⁹ ได้วางแนวทางการลงโทษไว้ว่าข้าราชการที่ทำการทุจริตหรือพยายามทุจริตในการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

3) เรื่องการเบิกเงินค่าพาหนะเดินทางหรือเบี้ยเลี้ยงหรือเงินอื่นอันเป็นเท็จ ก.พ. ได้มีมติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0905/ว6 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2511⁴⁰ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.2/ว 8 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2536⁴¹ วางแนวทางการลงโทษไว้ว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โดยให้พิจารณารายละเอียดพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดประกอบด้วย

4) เรื่องการเรียกเงินจากผู้สมัครสอบ ก.พ. ได้มีมติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/ว 15 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2516⁴² วางแนวทางการลงโทษกรณีข้าราชการเรียกและรับเงินจากผู้สมัครสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกโดยอ้างว่าจะช่วยเหลือให้สอบได้พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงควรลงโทษสถานหนักระดับเดียวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะปรานีลดหย่อนโทษได้ก็เพียงปลดออกจากราชการเท่านั้น

5) เรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0502/ว234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536⁴³ วางแนวทางการลงโทษ ผู้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรไล่ออกจากราชการการนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ

6) เรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการ มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ว234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536⁴⁴ วางแนวทางการลงโทษข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลยว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรลงโทษไล่ออกจากราชการ การมีเหตุอันควรปรานีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ

³⁸ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร0709.2/ล47 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536

³⁹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร.0401/ว.50 ลงวันที่ 12 เมษายน 2511

⁴⁰ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0905/ว6 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2511

⁴¹ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.2/ว8 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2536

⁴² หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/ว 15 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2516

⁴³ หนังสือกรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0502/ว234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536

⁴⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร0205/ว234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536

7) เรื่องการปลอมแปลงลายมือชื่อผู้อื่น มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 89 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548⁴⁵ วางแนวทางการลงโทษข้าราชการที่ปลอมแปลงลายมือชื่อผู้อื่น เพื่อไปหาประโยชน์โดยให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และลงโทษอย่างน้อย คือปลดออกจากราชการ

8) เรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุและการจ้างตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/ว 21 วางแนวทางการลงโทษกรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุหรือการจ้าง เป็นต้นว่า ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับสิ่งของ หรือกรรมการตรวจการจ้างแล้วไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เช่น ลงนามตรวจรับไปทั้งที่ผู้ขายยังไม่ได้นำสิ่งของมาส่งมอบหรือส่งมอบยังไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญาจ้างยังไม่ถูกต้องครบถ้วนจนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตหรือเสียหายแก่ราชการอยู่เนืองๆ กรณีเช่นนี้ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษในสถานหนัก

โดยหลักการพิจารณากำหนดโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยดังกล่าวนี้ก็คือ การใช้ดุลพินิจอย่างหนึ่งในการเลือกกระทำอย่างหนึ่งในหลายๆ ประการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเฉพาะเรื่อง ดังนั้นในการพิจารณากำหนดโทษ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องชี้ให้เป็นไปตามหลักการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนั้นยังต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ที่ อ. 89/2549⁴⁶ พิพากษาว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหน่วยงาน ทางปกครองก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องใดที่ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงการใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกเนื้อความของคำสั่ง ก็คือ หลักความเสมอภาคและหลักแห่งความได้สัดส่วนอันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจหลักแห่งความได้สัดส่วนดังกล่าวนี้ มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักย่อย ๆ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกออกคำสั่งที่อยู่ในวิสัยจะทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองปรากฏเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ส่วนคำสั่งใดที่เป็นคำสั่งที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้ในทางปฏิบัติหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิด

⁴⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 89 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548

⁴⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 89/2549

สัมฤทธิ์ผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าหลักแห่งความเหมาะสมเรียกร้องความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างมาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล ดังนั้น หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผลจึงเป็นสิ่งเดียวกันกับสามัญสำนึก⁴⁷

2. หลักแห่งความจำเป็นเป็นหลักที่บังคับว่าในบรรดาคำสั่งทั้งหลายเป็นคำสั่งซึ่งสามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจทั้งสิ้นนั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของราษฎรฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด เช่น กรณีมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลยพินิจลงโทษภาคทัณฑ์ในกรณีที่เป็นการกระทำ ความผิดเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน หรือจะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ จึงมีปัญหาว่าหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัยแต่เป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและข้าราชการรายนั้นไม่เคยกระทำความผิดทางวินัยมาก่อนผู้บังคับบัญชาดังกล่าวล้วนแต่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือลดโทษ โดยว่ากล่าวตักเตือน

3. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่สังคม โดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนอันจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองใดมาตรการหนึ่งนอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ให้รัฐปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองมาแต่กำเนิด โดยได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่า หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งและต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยเฉพาะหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 “มาตรา 27⁴⁸ บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันวรรคชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติภาษาเพศอายุความพิการสภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมความเชื่อทางศาสนาการศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองการ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

⁴⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (เชิงอรรถ 35) 168.

⁴⁸ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 27

ประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ด้วย

2.4 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการใดๆ ซึ่งเป็นการใช้ดุลยพินิจพิจารณากระทำการทางปกครองย่อมถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอันมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์และก่อให้เกิดผลกระทบแก่สิทธิเสรีภาพ และอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน ทั้งการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองย่อมมีอยู่อย่างจำกัดตามกฎหมาย เมื่อฝ่ายปกครองหรือรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิบัติการทางปกครอง หรือใช้ดุลยพินิจในกรณีต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุม การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองร่วมด้วย เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจตามกฎหมายตามอำเภอใจเป็นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจอย่างไม่มีจำกัด และไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเกิดขึ้น ซึ่งการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง และการควบคุมและตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

2.4.1 การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง การดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครองด้วยกันเองตามหลักการใช้อำนาจของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทางการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจ การควบคุมในลักษณะนี้ในลักษณะของการดำเนินการทางวินัยโดยฝ่ายปกครองเองภายในหน่วยงานใต้บังคับบัญชา โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอาศัยวิธีการอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองโดยตรงหรืออุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองที่เหนือชั้นขึ้นไปหรือที่เรียกว่าเป็นการอาศัยอำนาจของผู้บังคับบัญชาในเรื่อง“การบังคับบัญชา”และ“การกำกับดูแล” กล่าวคือ การควบคุมโดยอาศัยอำนาจการบังคับบัญชาซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในรูปแบบการปกครองและบริหารงานแบบรวมอำนาจ ซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ภายในฝ่ายปกครองระหว่างเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองด้วยกันเองในรูปแบบของสายการบังคับบัญชา คือ การเป็นที่ใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกว่าตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาเหนือกว่า รวมทั้งมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของตนเองได้

2.4.2 การควบคุมและตรวจสอบภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง

การตรวจสอบและควบคุมภายนอกองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งอาจเป็นองค์กรตุลาการ คือ ศาลปกครองหรืออาจเป็นองค์กรพิเศษอื่น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของนิติรัฐที่ว่า การต้องมีระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การควบคุมและตรวจสอบภายนอกองค์กรฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะสำคัญดังนี้

(1) การควบคุมทางการเมืองเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรทางการเมืองหรือในลักษณะการใช้อำนาจในทางการเมือง เพื่อตรวจสอบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองและเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติอันได้แก่การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติจึงถือว่าเป็นองค์กรหลักสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองในทางการเมืองบนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันโดยมีวิธี ในหลายรูปแบบ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย การตั้งคณะกรรมการการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

(2) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ โดยกฎหมายจะมอบอำนาจพิเศษบางประการให้องค์กรพิเศษเหล่านี้มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและองค์กรพิเศษล้วนนี้จะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

(3) การควบคุมโดยองค์กรตุลาการมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะการตรวจสอบโดยศาลถือเป็นการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายปกครองที่สำคัญที่สุด และให้หลักประกันความยุติธรรมกับประชาชนได้มากที่สุด เนื่องจากองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระทั้งตัวองค์กรเองและผู้พิพากษา ทั้งยังมีกฎหมายกำหนดวิธีการดำเนินการพิจารณาไว้เป็นลำดับขั้นตอน โดยเปิดโอกาสให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐานการต่อสู้คดีเพื่อเป็นประโยชน์ในทางคดีของตนได้อย่างเต็มที่ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรตุลาการจะตรวจสอบควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ โดยการใช้ดุลพินิจต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาที่รอบคอบและถูกต้องการใช้ดุลพินิจต้องไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมายการใช้ดุลพินิจต้องไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดการใช้ดุลพินิจนั้นต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบที่ฝ่ายปกครองวางไว้เองและการใช้ดุลพินิจต้องมีเหตุเพียงพอแต่อย่างไรก็ตามองค์กรตุลาการจะไม่เข้าไปตรวจสอบควบคุมในเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะยกเว้นเรื่องการทุจริต

2.5 หลักการเกี่ยวกับรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ

พัฒนาการของหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองหลักการรับฟังคู่กรณีและให้สิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นหลักการที่มีรากฐานมาจากหลักนิติรัฐและระบบการปกครองประชาธิปไตยและฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองขาดการใช้อำนาจนั้นกระทบถึงสิทธิเสรีภาพปกครองต้องให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านเสมอซึ่งเป็นหลักวิธีพิจารณาความทั่วไปและเป็นหลักการสำคัญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่เป็นคู่กรณีได้มีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยหลักการดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 41⁴⁹ ที่บัญญัติให้บุคคลและชุมชนย่อมได้รับสิทธิในการทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในวงรอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็วรวมถึงฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

ซึ่งหมายความว่าทำนองเดียวกันกับการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณา ทางปกครองที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนทั้งนี้ก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองมีบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะบางฉบับเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเวลากว่า 20 ปีแล้ว

แนวความคิดในการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงและยกระดับการปฏิบัติงานของ ฝ่ายปกครองเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองให้มีมาตรฐานและมีกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน เพื่อส่งเสริมต่อหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยด้วยการนำกระบวนการการออกคำสั่งทางปกครองที่มีคุณภาพตั้งแต่กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจนถึงการบังคับคำสั่ง ทางปกครองโดยนำเอาหลักเกณฑ์สำคัญของการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาบัญญัติไว้เช่นหลักความเป็นกลาง หลักการรับรองคู่กรณีเหตุผลของคำสั่งทางปกครองพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵⁰ โดยหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือหลักการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กรณีที่มีการกระทำของฝ่ายปกครองก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสในการแสดงหลักฐานและมีสิทธิในการโต้แย้งข้อเท็จจริงได้เมื่อผู้ถูกระทบสิทธิได้รับโอกาสดังกล่าวอย่างถูกต้องและเพียงพอตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ โดยคำว่าถูกต้องหมายความว่ารวมไปถึงผู้ถูกระทบสิทธิมีระยะเวลาในการเตรียมตัวแสดงความคิดเห็น

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 41

⁵⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30

อย่างเพียงพอ การรับฟังนี้อาจรับฟังด้วยการให้ผู้ถูกระทบสิทธิทำความเห็นเป็นหนังสือหรือตัววาจาก็ได้ ซึ่งแตกต่างกันไปแล้วแต่ลักษณะของข้อเท็จจริง การรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิหรือหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธินั้น นับได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการรวบรวมข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เพราะทำให้กระบวนการรวบรวมข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เพราะทำให้กระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งทางปกครอง เป็นไปด้วยความโปร่งใสมีความยุติธรรมเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและให้ผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและเสนอพยานหลักฐาน หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิมีรากฐานมาจากแนวคิดสองประการคือ

ประการแรก คือ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและข้อเท็จจริงนั้น ๆ ไม่สมบูรณ์และไม่เพียงพอที่จะทำการตัดสินใจและออกคำสั่งทางปกครองเพื่อลงโทษทางวินัย ซึ่งข้อเท็จจริงต่าง ๆ มีผลต่อการวินิจฉัยการไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือประเด็นเหล่านี้อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองในทางตรงข้ามกับข้อเท็จจริงการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิจึงเป็นรากฐานสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง

ประการที่สอง ศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคนเท่าเทียมกัน เนื่องจากบุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกัน เมื่อถูกการกระทำใด ๆ ของรัฐที่กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงควรมีโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังความของผู้ถูกระทบสิทธิก่อน เพื่อที่จะให้ผู้ถูกระทบสิทธิทราบและสามารถเข้าใจเหตุผลในคำวินิจฉัยนั้น ๆ จึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิยอมรับและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

โดยทั่วไปผู้มีส่วนได้เสียหรือถูกระทบสิทธิในการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองต้องมีสิทธิดังต่อไปนี้

1. สิทธิที่จะได้รับการบันทึกพยานหลักฐาน
2. สิทธิที่จะหักล้างพยานหลักฐานและโต้แย้งพยานหลักฐานสนับสนุนข้อเท็จจริง
3. สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้า ได้รับแจ้งข้อกล่าวหา
4. สิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทน
5. สิทธิที่จะได้รับการวินิจฉัยโดยพยานหลักฐานในสำนวนที่ผ่านการพิจารณามาแล้ว
6. สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานหรือข้อโต้แย้งของตน

การรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่มีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมนั้น ซึ่งมีวิธีการในการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธินั้น แตกต่างกันไปในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลเพียงไม่กี่คนวิธีดังกล่าวคือ การรับฟังคู่กรณีหรือการฟังความอีกฝ่าย แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีผลกระทบต่อบุคคลทั่วไปหรือประโยชน์สาธารณะวิธีการคือการรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาพิจารณ์ โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี

โดยไม่ได้แจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งหรือการรับฟังคู่กรณีเป็นไปโดยไม่สมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุด ที่ อ. 141/2555)⁵¹ หรือคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 453/2551⁵² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 217/2553⁵³ หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 797/2557)⁵⁴ ซึ่งถือว่าไม่เป็นไปตามหลักการรับฟังคู่กรณีและไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อน

2.6 หลักการเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

การที่คณะกรรมการป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยย่อมมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งต้องลงโทษทางวินัยตามมติที่คณะกรรมการป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่คณะกรรมการป.ป.ช. จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้...” โดยได้เปิดโอกาสให้ในกรณีที่การพิจารณาลงโทษทางวินัย

⁵¹ คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุด ที่ อ. 141/2555

⁵² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 453/2551

⁵³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 217/2553

⁵⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 797/2557

หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็นว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ เนื่องจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยถือเอาสำนวนการพิจารณาความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาลงโทษทางวินัย เมื่อมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุ

ดังนั้น กฎหมายจึงต้องเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุขอให้ทบทวนมติซึ่งมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใหม่ได้ซึ่งตามแนวทางการเสนอพยานหลักฐานใหม่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0026/ว 0028 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2561 โดยได้กำหนดแนวทางให้ผู้มีหนังสือขอให้พิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งต้องมีพยานหลักฐานใหม่ หมายถึง พยานหลักฐานที่ยังไม่เคยปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาและไม่รวมถึงการกลับคำให้การของพยานในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้ต้องเป็นพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นมีอยู่ก่อนแล้วและต้องนำมาแสดงเพื่อประโยชน์ของตนและพยานหลักฐานใหม่ต้องมีความสำคัญทำให้ผลคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป⁵⁵

⁵⁵ หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0026/ว 0028 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2561

บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการพิจารณาบททวน คำสั่งลงโทษความผิดทางวินัย และการปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูก กระทบสิทธิ ของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายของต่างประเทศ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการดำเนินการทางวินัยได้มีปรากฏในหลากหลายประเทศ เพื่อให้เกิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ จึงต้องมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินการทางวินัย โดยกฎหมายต่างประเทศได้มีการกำหนดวิธีการ รูปแบบและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งยังมีการกำหนดมาตรการที่มีผลต่อการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการพิจารณาบททวนคำสั่งลงโทษความผิดทางวินัยและการปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิจึงสมควรศึกษาการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการพิจารณาบททวนคำสั่งลงโทษความผิดทางวินัยและการปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกาต่อไป

3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.1.1 การดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นต้นแบบในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการทางวินัยที่สำคัญ เพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสหลายประการมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาของศาลโดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่างๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใดๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญทั้งสองประการนี้ ประเทศไทยได้มีการนำมาประยุกต์และกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก โดยประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังต่อไปนี้

(1) มาตรการในการจัดตั้งองค์กรในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของหน่วยงานรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ศูนย์ป้องกันคอร์รัปชันสังกัดกระทรวงยุติธรรมองค์กร TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action Comtre les Circuits Financiers Clandestins) ทำหน้าที่รวบรวมธุรกรรมการเงินต้องสงสัยให้ข้อมูลแก่องค์กรสอบสวนการจัดซื้อจัดจ้าง องค์กร FICOBA (Le Fichier National

des Comptes Bancaires et Assimilés) สังกัดกระทรวงการคลังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเรื่องบัญชีธนาคารในสาธารณรัฐฝรั่งเศสองค์กรควบคุมการปกครองในแต่ละท้องถิ่น โดยจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการซึ่งมีสภานั้นสูงที่เป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในปี 1946 เป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานมีจำนวน 38 คน โดยได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกามาจากคณะผู้แทนองค์กรต่างๆ ผู้บริหารส่วนราชการของข้าราชการต่างๆ และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ไม่จำกัดวาระและสามารถมาดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ และเสนอความเห็นนั้นต่อนายกรัฐมนตรี
2. พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปของข้าราชการของรัฐ
3. ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนปัญหาต่างๆ ของข้าราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนงานวินัยและการดำเนินการทางวินัย การไล่ออกจากราชการซึ่งเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคล
4. รับฟังรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินงานในระบบราชการโดยอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะไปยังสภาผู้แทนราษฎร
5. ให้แนวทางเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง การกำหนดวิชาชีพข้าราชการข้อปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนา

(2) การกำหนดความผิดอาญากับเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(2.1) ประเภทของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส

ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 ได้กำหนดประเภทของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสโดยมีการแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ข้าราชการในโรงพยาบาล
3. ข้าราชการของรัฐซึ่งรวมถึงข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในองค์กรมหาชนของรัฐ

(2.2) ประเภทความผิดอาญาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศส มีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ได้ถูกบัญญัติพฤติกรรมที่เป็นความผิดไว้ โดยแบ่งแยกออกเป็น 3 ประเภท

ประเภทแรก เจ้าพนักงานใช้อำนาจโดยมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ภายในฝ่ายปกครองซึ่งประเภทแรกนี้ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อฝ่ายปกครองเองโดยประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้สองลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นความผิดเพื่อการขัดขวางมิให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตาม

กฎหมาย และความผิดกับเจ้าพนักงานที่ได้รับคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่แล้วยังฝ่าฝืนกระทำการในตำแหน่ง⁵⁶

ประเภทที่สอง เจ้าพนักงานใช้อำนาจโดยมิชอบต่อบุคคลอื่น ความผิดกลุ่มนี้เป็นความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้ลงโทษเจ้าพนักงานที่กระทำโดยมิชอบ โดยผู้ได้รับความเสียหายคือเอกชนมิใช่ฝ่ายปกครองซึ่งกฎหมายอาญาได้กำหนดความผิดไว้ 4 ลักษณะ คือ ความผิดที่เจ้าพนักงานกระทำการโดยมิชอบด้วยหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่เสรีภาพของผู้อื่น ความผิดที่เจ้าพนักงานเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ความผิดที่เจ้าพนักงานบุกรุกเคหสถานของผู้อื่นโดยมิชอบและความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานเปิดเผยหรือสิ่งที่ส่งทางไปรษณีย์

ประเภทที่สาม เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริตความผิดในประเภทนี้กำหนดขึ้นเพื่อลงโทษเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ได้แก่ ความผิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่เรียกหรือรับสินบนหรือเป็นคนกลางเรียกรับสินบน เจ้าพนักงานเรียกเก็บภาษีโดยทุจริต ความผิดกรณีเจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้เสียในกิจการของรัฐความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานทุจริตในการประมุขงานของรัฐและความผิดฐานยกยอก

นอกจากนี้การกระทำความผิดทางวินัย ถือเป็นกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 นอกจากนี้ยังมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับราชการรักษาบรรณวิชาชีพข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางต้องมีศีลธรรมอันดีกล่าวคือ การปฏิบัติตนอย่างผู้มีเกียรติ

(3) การกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นไปตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ.1984 รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1984 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ.1986 โดยจำแนกโทษไว้ทั้งหมด 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 โทษพักเดือนและภาคทัณฑ์ โดยโทษประเภทนี้ถือเป็นโทษสถานเบาที่สุดซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องปรึกษาหารือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

กลุ่มที่ 2 การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือการเลื่อนระดับซึ่งอาจลงโทษวิธีการนี้ร่วมกับการลงโทษในกลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มที่ 3 ก็ได้

กลุ่มที่ 3 การลดตำแหน่งและการให้ออกจากราชการเป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี

กลุ่มที่ 4 การให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ

การประชุมลงมติของคณะกรรมการวินัย หากมีการเสนอโทษแตกต่างกันออกไปประธานคณะกรรมการจะหยิบยกโทษที่รุนแรงที่สุดประชุมลงมติ หากคณะกรรมการคนใดไม่เห็นด้วยก็ให้

⁵⁶ อุดม รัฐอมฤต และคณะร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157' (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2555), 91-92.

พิจารณาบทลงโทษที่มีระดับความรุนแรงต่ำกว่าเป็นลำดับลงไป ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 84/961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จแล้วจะต้องมีความเห็นควรสั่งลงโทษไปยังผู้บังคับบัญชา แต่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษไม่จำเป็นต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการ หากในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องให้เหตุผลประกอบความเห็นของตนด้วย ส่วนการลงโทษถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องประกอบด้วยการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงพร้อมทั้งข้อกฎหมายและเหตุผลของการสั่งลงโทษตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1978 ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

หลักการลงโทษทางวินัยต้องเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด โดยมีหลักเกณฑ์ 3 ประการคือ

1. การกระทำความผิดครั้งเดียว (กรรมเดียว) ย่อมถูกลงโทษได้เพียงแต่ครั้งเดียวจะลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำไม่ได้ เช่น รายงานการสอบสวนทางวินัยในระดับผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานเดียวกันลงโทษผู้กระทำความผิดไปแล้ว หน่วยตรวจสอบอื่นจะนำมาลงโทษซ้ำอีกไม่ได้ ตามกฎการไม่ถูกพิจารณาลงโทษสองครั้งในคราวเดียวกัน Non bis in idem

2. ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลยพินิจโดยสำคัญผิดอย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องพิจารณาความร้ายแรงของความผิดและปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทลงโทษให้เหมาะสมและได้สัดส่วน

2. การลงโทษต้องไม่มีผลย้อนหลัง การลงโทษจะต้องมีผลนับแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งลงโทษ

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นเป็นประการใดแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจในคำวินิจฉัยก็มีสิทธิที่จะโต้แย้งอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังศาลเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้

3.1.2 การพิจารณาบททอนคำสั่งลงโทษความผิดทางวินัย

(1) การอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครอง

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ทันที แยกออกเป็น 2 กรณีคือ

1. การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษหรือผู้ทำคำสั่งลงโทษโดยตรง ซึ่งผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งทางปกครองมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายผิดขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ไม่ถูกต้อง หรืออาจจะยืนยันตามคำสั่งเดิมที่ได้ออกคำสั่งลงโทษไปแล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษกับผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

2. การอุทธรณ์ต่อสภานชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ โดยคณะกรรมการสภานชั้นสูงของข้าราชการของรัฐนั้นจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่าง ๆ และจะให้ความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยอาจให้เหตุผลในการเสนอแนะให้แปลงเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่ง กรณีที่เห็นว่าไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจยืนยันตามคำสั่งเดิมในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวถูกต้องแล้ว แต่ความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการไม่ผูกพัน

ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด โดยศาลปกครองก็มีได้ถือว่าเป็นขั้นตอนบังคับก่อนฟ้องคดีปกครองแต่อย่างไร

(2) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข้าราชการอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษโดยฟ้องเป็นคดีเพิกถอนการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้ออกคำสั่งลงโทษมิใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่ง หรือการออกคำสั่งทางปกครองกระทำผิดรูปแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ การบิดเบือนอำนาจหรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษ นอกจากนี้ศาลปกครองยังต้องตรวจสอบว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดมีสัดส่วนที่เหมาะสมกับความผิดหรือไม่รวมถึงข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่รวมตลอดถึงการตรวจสอบว่าโทษที่ลงกับความผิดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายประการใดประการหนึ่ง ก็เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น โดยผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของศาลเสมือนหนึ่งว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย ข้าราชการก็จะกลับคืนสู่ฐานะเดิมของตน

โดยหลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Code de justice administrative) กำหนดช่องทางในการโต้แย้งไว้ 4 ช่องทาง ได้แก่

1. การคัดค้านคำวินิจฉัย (L'opposition) บุคคลที่ถูกศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐเรียกเข้ามาในคดีชั้นอุทธรณ์ ซึ่งมีได้ต่อสู้คดีในรูปแบบปกติอาจคัดค้านคำพิพากษาได้ เว้นแต่จะเป็นคำพิพากษาที่ได้ถูกทำขึ้นโดยมีการรับฟังจากคู่กรณีที่มีประโยชน์ร่วมกันกับบุคคลที่ถูกเรียกเข้ามาในคดีแล้ว ทั้งนี้ อาจร้องขอภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งผลคดีและอาจมีการขยายระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดโดยยื่นต่อศาลที่เรียกผู้คัดค้านเข้ามาในคดี

2. การคัดค้านคำวินิจฉัยโดยบุคคลภายนอก (La tierce opposition) บุคคลที่มีได้เข้ามา หรือมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีและไม่ใช่นายเดียวกันกับคู่กรณีในคดี แต่สิทธิถูกกระทบกระเทือนจากผลของ คำพิพากษาอาจคัดค้านคำพิพากษาได้ภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำพิพากษาแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และอาจมีการขยายระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐแล้วแต่กรณี แต่ในทางปฏิบัติ มักจะใช้ในการพิจารณาชั้นอุทธรณ์

3. การร้องขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงอันเป็นสาระสำคัญในคำวินิจฉัย (Le recours en rectification d'erreur matérielle) คู่กรณีฝ่ายที่มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่เกิดจากความผิดพลาดของเอกสารหรือพยานหลักฐานต่างๆ ที่ใช้ในการพิจารณาคดีหากการวินิจฉัยคดีกระทำโดย อาศัยเอกสารหรือพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีความผิดพลาดเป็นฐานในการวินิจฉัยคดี ซึ่งอาจจะเกิดจากการกระทำของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือเกิดจากความผิดพลาดของศาลก็ได้ โดยอาจร้องขอภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งผลคดีและอาจมีการขยายระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ผู้ร้อง

ต้องยื่นคำร้องต่อสำนักงานศาลปกครองที่ถูกโต้แย้งซึ่งจะยื่นต่อสำนักงานศาลปกครองแห่งใดขึ้นอยู่กับว่าเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐ

4. การร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ (Le recours en revision) คู่กรณีอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ด้วยเหตุ 3 ประการ ได้แก่

- (1) ถ้าคำพิพากษาได้ถูกทำขึ้นโดยพิจารณาจากเอกสารอันเป็นเท็จ
- (2) ถ้าคำพิพากษาได้ถูกทำขึ้นโดยคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่สามารถแสดงพยานหลักฐานที่สำคัญได้ เนื่องจากอยู่ในความครอบครองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง
- (3) ถ้าเป็นคำพิพากษาที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองว่าด้วยเรื่ององค์คณะที่พิจารณารวมทั้งรูปแบบการพิจารณาหรือรูปแบบการทำการอ่าน คำพิพากษา

กรณีตาม (1) และ (2) จะต้องยื่นคำร้องภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่คู่กรณีรู้ถึงเหตุแห่งการร้องขอส่วนกรณีตาม (3) จะต้องยื่นคำร้องภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งผลคดีโดยยื่นต่อสภาแห่งรัฐ

3.1.3 การปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมาย

หลักการสำคัญในการดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัยมีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการไล่ออกจากราชการ ดังนั้น กฎหมายและคำพิพากษาของศาล จึงบัญญัติและรับรองให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการของศาล กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิในการโต้แย้งอย่างเต็มที่และมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริงและโต้แย้งข้อกล่าวหาโดยมีผู้ช่วยหนึ่งคนหรือหลายคนและผู้ถูกกล่าวหาเองมาเองก็ได้ นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนการสอบสวนที่นำมากล่าวหาตนเองได้

ตามรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ 22 เมษายน 1905 มาตรา 65 กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหารและพนักงานของรัฐทุกคนมีสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนทุกชนิดที่รวมอยู่ในสำนวนการขอตรวจดูเอกสารสามารถกระทำได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนจะมีคำสั่งโยกย้ายหรือก่อนจะมีคำสั่งให้ระงับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

ตามรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 มาตรา 19 ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งสิทธิแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ทราบว่าเขาสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนความได้

สำหรับการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป มีขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยดังต่อไปนี้

- (1) ตามมาตรา 2 แห่งรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 กรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดในเบื้องต้น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดและเสนอความเห็นควรลงโทษทางวินัยไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในรายงานประกอบด้วย โดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยผู้ถูกกล่าวหาจะมีโอกาสในการ

เตรียมข้อต่อสู่ค้นหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การแก้ข้อกล่าวหา โดยกำหนดเวลา 15 วันนั้นจะทำให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาใช้เวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานได้

(2) องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยแจ้งเป็นหนังสือระบุสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาให้ทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย และสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือในการดำเนินการทางวินัย

(3) ก่อนมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาฟังที่จะมีสิทธิได้รับการแจ้งวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยการแจ้งดังกล่าวต้องทำการแจ้งภายในสิบห้าวันซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัย หากไม่เคารพเงื่อนไขดังกล่าวจะนำไปสู่การที่ศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้

(4) ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณาเริ่มจากการที่ประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ แห่งกรณีการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการที่ประชุมได้จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนต้องมีการรับฟังถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและรับฟังคำพยานซึ่งถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาก็ได้ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความเพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาด้วยซึ่งเป็นสิทธิที่ถูกรัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950

3.2 สหราชอาณาจักร

3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่

สหราชอาณาจักรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลและป้องกันการปราบปรามการทุจริตและการคอร์รัปชัน ซึ่งมีการจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เฉพาะ คือ

(1) องค์กรเพื่อป้องกันอาชญากรรมร้ายแรง (Serious Organised Crime Agency - SOCA)⁵⁷ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้กรมหรือกระทรวงใด องค์กรดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2006 โดยกำหนดให้ต้องรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัย โดยมุ่งแสวงหามูลเหตุแห่งการกระทำความผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน เพื่อเป็นประโยชน์ในการคืนทรัพย์สินที่ได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และการประเมินภาษีจากเงินที่ได้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม โดยมีอำนาจในการป้องกันและตรวจตราอาชญากรรมร้ายแรง และรวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการกระทำความผิดและการตรวจสอบ หรือการฟ้องร้องผู้กระทำความผิด

⁵⁷ นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, (เชิงอรรถ 32) 318.

(2) The Serious Fraud Offices (SFO)⁵⁸

หน่วยงานอิสระของรัฐบาลก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1988 มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีเป้าหมายในการลดการฉ้อโกง การคอร์รัปชันและค่าใช้จ่ายในการปราบปราม การดำเนินการตามหลักนิติธรรม การสร้างความเชื่อมั่นในระบบงานราชการ โดยดำเนินคดีอย่างรวดเร็วและเป็นไปด้วยความยุติธรรมและช่วยการทำงานของคณะลูกขุน โดย SFO ทำการสืบสวนออกเป็น 4 ประเภท คือ การฉ้อโกงการลงทุน การรับสินบนและคอร์รัปชัน การฉ้อโกงในองค์กร และการฉ้อโกงในภาครัฐหรือสาธารณะ

โดยกฎหมายภายในประเทศอังกฤษมีที่มาจากคำพิพากษาของศาล และกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ดังนี้

(1) กฎหมายอันมีที่มาจากคำพิพากษาของศาล

ศาลได้วางบรรทัดฐานหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าพนักงานเรียกรับสินบนเป็นความผิดที่มีระวางโทษสูง ทั้งจำคุก โทษปรับ และริบทรัพย์ และเป็นเหตุการณ์เฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีที่ศาลจะพิจารณาเป็นคดีไป ซึ่งพิพากษาของศาลนี้จะถือเป็นกฎหมายอันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าการกระทำใดเป็นความผิดและหลักในการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยอ้างอิงจากคำพิพากษาเดิมที่เคยมีมาก่อน

(2) กฎหมายลายลักษณ์อักษร

พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตมีเป็นจำนวนมาก และส่วนมากมักจะเป็นข้อห้าม หรือจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพ เช่น นักการเมืองก็จะมีกฎหมายห้ามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เช่น Representation of the people Act 1983 มาตรา 107 ห้ามมิให้ผู้ใดจ่ายเงินหรือสัญญาว่าจะให้เงินเพื่อบุคคลอื่นถอนตัวจากการสมัครรับเลือกตั้งหรือมาตรา 111 ห้ามมิให้ใช้เงินไปในทางที่ชักนำให้เลือกตั้งตนเองหรือผู้ที่ตนเองบอกกล่าวให้เลือกตั้ง หรือมาตรา 113 ที่กำหนดโทษรับและให้สินบน เป็นต้น โดยกฎหมายในประเทศอังกฤษที่กำหนดโทษทางอาญาในความผิดฐานทุจริต มีพระราชบัญญัติอยู่ 3 ฉบับ ได้แก่

(2.1) Public Bodies Corrupt Practices Act 1889⁵⁹

กฎหมายฉบับนี้ออกโดยรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรและไอร์แลนด์ โดยมีสาระสำคัญที่กำหนดไว้ว่า การรับหรือให้สินบนแก่สมาชิกเจ้าหน้าที่หรือผู้กระทำการแทนหน่วยงานรัฐเป็นการกระทำผิดอาญาพระราชบัญญัตินี้ห้ามบุคคลตามพระราชบัญญัติ กระทำการ หรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่น กระทำการที่มีขอบด้วยกฎหมายโดยจงใจหรือรับหรือตกลงว่าจะรับสิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทองรางวัลหรือผลประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดหรือให้รางวัลเพื่อให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดในส่วนที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งเกิดขึ้นจริงหรือคาดหมายได้ว่าจะ

⁵⁸The Serious Fraud Offices (SFO), 'What we do' < <https://www.sfo.gov.uk/about-us/> > สืบค้นเมื่อวันที่ 7

พฤศจิกายน 2566

⁵⁹ นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ (เชิงอรธ 32)

เกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐโดยมีระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 โดยกำหนดโทษทางอาญาโทษทางปกครองและโทษทางการเมืองด้วย หากเป็นความผิดที่ไม่รุนแรงจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือทั้งจำทั้งปรับแต่หากเป็นความผิดที่รุนแรงจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือทั้งจำทั้งปรับรวมทั้งต้องริบเงินสินบนด้วยส่วนโทษทางปกครองและโทษทางการเมือง หมายถึง ผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถได้รับการเลือกตั้งให้เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ภายในระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่กระทำความผิด

(2.2) The Prevention of Corruption Act 1906

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้เป็นชนกลางทุจริตเรียกรับสินบนหรือตัวแทนเรียกรับสินบน ในภาครัฐและเอกชนเป็นความผิด โดยตัวแทนผู้ใดโดยทุจริตรับหรือได้รับหรือตกลงว่าจะรับหรือพยายามเพื่อให้ได้รับของขวัญหรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดจากบุคคลอื่นเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการชักจูงใจให้กระทำหรือจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการย่อมมีความผิดและบุคคลใดโดยทุจริตให้เสนอหรือสัญญาว่าจะให้ของขวัญหรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดแก่ตัวแทนอันเป็นการจูงใจให้กระทำหรือจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการย่อมมีความผิดโดยมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2.3) The Prevention of Corruption Act 1916

เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบพฤติการณ์จ่ายเงินสินบนให้แก่พนักงานราชการ อันเป็นการจูงใจให้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีหน้าที่ตรวจสอบพฤติการณ์กระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับก่อนหน้านี้ หากมีพฤติการณ์ว่ามีการจ่ายหรือให้ไว้หรือมีการรับไว้ซึ่งเงิน ของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอื่น ๆ ย่อมถือว่าทุจริตเป็นการให้สินบนแก่เจ้าพนักงานโดยมิชอบด้วยกฎหมายทันที

นอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังมีมาตรการในการปราบปรามการทุจริตและการคอร์รัปชันที่สำคัญ ดังนี้

1. มาตรการสอบสวน

มาตรการสอบสวนในประเทศอังกฤษมีบทบาทในการปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการสอบสวนเพื่อให้ทราบว่าบุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดของผู้กระทำผิดหรือไม่ เช่น การสอบสวนเรื่องการเรียกรับสินบนของเจ้าพนักงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังสามารถสอบสวน ด้านการฟอกเงิน เป็นการสอบสวนเพื่อค้นหาว่าบุคคลหนึ่งได้กระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือไม่ โดยมีวิธีการสืบสวนที่ไปที่มาของเงินเส้นทางการเงินของบุคคลนั้นๆ

2. มาตรการติดตามทรัพย์สิน

มาตรการติดตามทรัพย์สินคือ เป็นไปตามกฎหมาย Proceeds of Crime Act 2002 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเรียกคืนทรัพย์สินทางแพ่งซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของอาชญากรรม ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมาย และ The Serious Crime Act 2007 เป็นกฎหมายของรัฐสภาของอังกฤษที่

เปลี่ยนแปลงรากฐานบางประการของกฎหมายอาชญากรรมอังกฤษ โดยกำหนดแนวทางการป้องกันอาชญากรรมที่มีความร้ายแรง

3.2.2 การพิจารณาบททวนคำสั่งลงโทษความผิดทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศอังกฤษจะเมืองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners มีหน้าที่ในงานบุคลากรและวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติและความผิดของข้าราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ออกกระเปียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยกระบวนการลงโทษทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาแล้วมีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน

ซึ่งหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องฟ้องเพิกถอนคำสั่งโดยการควบคุมการตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเทศอังกฤษจะมีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนขึ้นยังคงใช้ศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีปกครอง แต่ก็ได้จัดตั้งองค์กรชนิดหนึ่งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของศาลยุติธรรม คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองทำหน้าที่กึ่งตุลาการ เพื่อจัดระบบการพิจารณาข้อพิพาทของฝ่ายปกครองให้เป็นระบบ

ในปี ค.ศ.1958 รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนขึ้น ซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองแต่มีได้มีฐานะเป็นศาลยุติธรรมหรือหน่วยงานในสังกัดศาลยุติธรรมวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเหล่านี้จะมีการรับฟังคู่ความทุกฝ่ายต้องมีการสืบพยานโต้แย้งกันได้ ต้องมีความเป็นกลางในการตัดสิน กล่าวคือ ไม่มีส่วนได้เสียและต้องถูกคัดค้านได้และคำวินิจฉัยต้องแสดงเหตุผลซึ่งเมื่อคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้พิจารณาแล้วได้ผลเป็นประการใดก็จะอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและหากไม่พอใจก็อาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมได้ซึ่งกรณีที่จะใช้ การเยียวยาตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรืออุทธรณ์นี้ กฎหมายลายลักษณ์อักษรมักจะกำหนดไว้ในเรื่องต่อไปนี้

ประการแรก กรณีอุทธรณ์ที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทการไต่สวน ซึ่งบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยให้ถึงที่สุดของคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ได้ในปัญหาข้อกฎหมาย

ประการที่สอง กฎหมายอาจกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไปยังผู้พิพากษานายเดี่ยวของศาลฎีกาภายใน 6 สัปดาห์ เพื่อให้สามารถควบคุมการกระทำหรือคำสั่งที่เกินขอบอำนาจ

ประการที่สาม ในบางกรณีที่เอกชนถูกกระทบสิทธิหรือต้องขออนุญาตในเรื่องบางเรื่องอาจอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้

ประการที่สี่ ในกรณีที่เนื้อหาของเรื่องที่เป็นมูลให้เกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้นมีลักษณะค่อนข้างแน่นอนนโยบายมากกว่าเป็นเรื่องสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายนั้น กฎหมายลายลักษณ์อักษรในเรื่องดังกล่าวมักบัญญัติให้สิทธิผู้ที่ไม่พอใจต่อคำวินิจฉัยชี้ขาดของหน่วยงานทางปกครองที่อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ได้ กฎหมายปกครองกำหนดว่า รัฐมนตรีต้องจัดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนทำคำวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ในเรื่องนั้น หากรัฐมนตรีไม่ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น กฎหมายให้อุทธรณ์ไปยังศาลได้ ส่วนการควบคุมตรวจสอบดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คือ องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรมสามารถตรวจสอบทั้งนโยบายและการปฏิบัติในระบบการรับบุคคลเข้ารับราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่าได้รับการปฏิบัติตามทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยมีขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน เพื่อพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ตามที่กำหนดไว้ หากคณะกรรมการได้ไต่สวนอุทธรณ์แล้วมีข้อสรุปว่าการให้ออกจากราชการในกรณีนั้นยุติธรรมดีแล้ว ก็เป็นอันจบสิ้นกระบวนการของคณะกรรมการอีกกรณีหนึ่งคือ หากคณะกรรมการตัดสินว่าการให้ออกจากงานนั้นไม่เป็นธรรมสามารถสั่งให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้นได้ 2 รูปแบบคือ

(1) ทำคำแนะนำ ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นรับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการดังเดิม แต่หากหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจรับบุคคลดังกล่าวเข้ารับราชการดังเดิมได้ คณะกรรมการอาจกำหนดค่าเสียหายซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องชดใช้⁶⁰

(2) หากคณะกรรมการเห็นว่าทำให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการดังเดิมนั้นไม่เหมาะสม อาจกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายให้แทนเช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลนั้นต้องการที่จะให้มีการชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าการกลับเข้ารับราชการ

3.2.3 การปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมาย

การปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายในประเทศอังกฤษที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น หลายประเทศมีการพัฒนาในการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองมิให้รัฐนั้นใช้อำนาจตามอำเภอใจ กระทำการคุกคามหรือกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อประชาชน ดังเช่นในประเทศอังกฤษได้ประกาศกฎหมายหลายฉบับที่มีลักษณะในการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น กฎหมายชื่อว่า “The Act of Habeas Corpus” บัญญัติขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1679 มีสาระสำคัญว่า 1) บุคคลทั้งหลายที่ถูกจับกุมในสภาพที่เห็นได้ว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือบุคคลอื่นใดที่มีส่วนได้เสีย

⁶⁰ Scott County Iowa, 'Duties of the Civil Service Commission' <<https://www.sfo.gov.uk/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2566.

เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องขอโดยแสดงหลักฐานต่อผู้พิพากษาให้ทำการไต่สวนพิจารณาว่าการคุมขังบุคคลดังกล่าวนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ 2) ผู้พิพากษาที่ได้รับการคำร้องจะออกหมายเรียกที่ชื่อว่า“Habeas Corpus Adsubjidum” เพื่อเรียกบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าคุมขังผู้อื่นไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาศาลและให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลด้วยตามวันและเวลาที่กำหนดและให้บุคคลที่ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงเหตุผลว่า การคุมขังนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย 3) หากว่าคำชี้แจงแสดงเหตุผลของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาปราศจากข้อสนับสนุนอันพอเพียงในทางกฎหมายผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้ปล่อยตัวบุคคลผู้ถูกคุมขังโดยมิชักช้าหรืออาจมีคำสั่งให้ปล่อยตัวโดยมีประกันก็ได้ นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้วยังมีกฎหมายชื่อว่า“The English Bill of Rights” มีเนื้อหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีโดยอิสระการดำเนินคดีโดยไม่ล่าช้า การเรียกหลักประกัน การห้ามลงโทษโดยวิธีการอันโหดร้ายและที่สำคัญรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยลูกขุน

ต่อมา John Locke (ค.ศ. 1632-1704) นักคิดคนสำคัญชาวอังกฤษซึ่งเป็นคนร่วมสมัยกับกฎหมาย ฉบับนี้ก็กล่าวในเรื่องที่ดูเหมือนจะเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในทางที่จำกัดขอบเขตของอำนาจรัฐว่ามนุษย์นั้นมีสิทธิต่อชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินซึ่งรัฐจะเข้ามารบกวนโดยอำเภอใจไม่ได้หลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานี้ได้มีการสืบทอดไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นดินแดนอาณานิคมของอังกฤษโดยในระหว่างช่วงเวลาของการประกาศอิสรภาพได้มีการจัดทำ The Virginia Declaration of Rights และประกาศเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1776 มีข้อความในประกาศดังกล่าวสรุปได้ว่า “ในการดำเนินคดีอาญาทุกกรณีบุคคลผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้ทราบถึงเหตุและลักษณะของข้อกล่าวหาที่ตนมีสิทธิได้เผชิญหน้ากับผู้กล่าวหาและพยานอื่นที่มีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานของตนด้วยซึ่งการพิจารณาคดีจะต้องเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีคณะลูกขุนที่เป็นกลางและมาจากประชาชนในชุมชนมาวินิจฉัยคดีนั้นผู้ถูกกล่าวหา จะต้องไม่ถูกบังคับให้ต้องให้การหรือนำเสนอพยานหลักฐานในทางที่เป็นโทษแก่ตนเองบุคคลจะต้องไม่ถูกพลัดพรากจากเสรีภาพเว้นแต่โดยคำพิพากษาโดยชอบและเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดหลักประกันในการประกันตัวที่สูงเกินไปค่าปรับที่สูงเกินไปตลอดจนการลงโทษที่ทารุณโหดร้ายล้วน แต่เป็นเรื่องต้องห้ามทั้งสิ้นและกำหนดว่าการออกหมายให้เจ้าพนักงานไปตรวจค้นสถานที่ของบุคคลใดหรือให้ไปจับกุมบุคคลใดโดยปราศจากหลักฐานที่จะสนับสนุนเหตุผลในการตรวจค้นหรือหลักฐานตามสมควรที่ยืนยันความผิดของบุคคลนั้นถือเป็นเรื่องที่ร้ายแรงและจะกระทำไม่ได้เป็นอันขาด” โดยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติพัฒนามาจากกฎบัตรแมกนาคาร์ตาเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นบทบาทที่פקพระเจ้าซึ่งเป็นกฎบัตรที่พระเจ้าจอห์นยอมรับและปฏิบัติตามโดยมีบทบัญญัติที่สำคัญในมาตรา 39 ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าหากกษัตริย์และข้าราชการของกษัตริย์ใช้อำนาจใดที่กระทบสิทธิของประชาชนการใช้อำนาจนั้นต้องชอบด้วยกฎหมายของแผ่นดินบทบัญญัติดังกล่าวจึงถูกนำมาบังคับใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับในการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติไม่สามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้หลักการรับฟังคู่กรณีจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองทำให้หลักธรรมที่ทำตามธรรมชาติมีบทบาทในนโยบายทางกระบวนการยุติธรรมอย่างกว้างขวางหลักการรับฟังคู่กรณีใน

ระบบกฎหมายปกครองอังกฤษอยู่บนหลักการกระบวนการที่ชอบทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการรับฟังคู่กรณีอย่างเป็นธรรมคู่กับขนานไปกลับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยการรับฟังคู่กรณีนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะการรับฟังด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรเท่านั้นยังก่อให้เกิดสิทธิในการชี้แจงพยานหลักฐานและสิทธิในการโต้แย้งต่อไป

โดยกฎหมายปกครองในระดับกฎหมายระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาจากหลักการรับฟังคู่กรณีตาม European convention on Human rights and formation Freedom of 1950⁶¹ ดังนั้น จึงถือว่าหลักการรับฟังคู่กรณีเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเนื่องจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วยหลักความปราศจากอคติของผู้ตัดสินโดยไม่ให้ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้นเป็นผู้พิพากษาเสียเอง การพิจารณาความผิดของคู่กรณีจะต้องเป็นไปตามหลักการรับฟังคู่กรณีและให้โอกาสผู้นั้นโต้แย้งชี้แจงพยานหลักฐานของตนซึ่งศาลแห่งสหราชอาณาจักรก็ได้ยอมรับหลักการนี้และใช้บังคับในการพิจารณาคดีนอกจากนี้ยังนำมาใช้บังคับในกฎหมายปกครองโดยปรากฏว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักการที่ควบคุมการกระทำที่เกินอำนาจทำให้ต้องแบ่งแยกการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญหรือการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตนั้นส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ก็อาจรับฟังข้อเท็จจริงมาโดยไม่สมบูรณ์ขาดตกบกพร่องในประเด็นสำคัญส่งผลให้การทำคำสั่งทางปกครองนั้นเปลี่ยนแปลงไปเจ้าหน้าที่จึงต้องรับฟังประเด็นข้อเท็จจริงจากคู่กรณีเสียก่อนเนื่องจากหลักความยุติธรรมมีความเชื่อว่าทุกคนล้วนมีเหตุผลเป็นของตนเองจึงควรให้โอกาสในการแสดงความคิดเห็นและทราบเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบต่อสิทธิของตน

3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งถือเป็นประเทศที่ริเริ่มแนวคิดของการมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Meit System Protection Board (MSPB) ซึ่งประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดนี้มาใช้ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นคณะกรรมการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัย การดำเนินการทางวินัยข้าราชการและการฟ้องคดีต่อศาล ในสหรัฐอเมริกาที่นอกจากจะเป็นไปตามกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองแล้ว กรณีต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีชื่อว่า (Civil Service Reform Act 1978) (CSRA) ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในสหรัฐอเมริกา

⁶¹ National Archives Store, 'The Virginia Declaration of Rights' <<https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2566.

ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยของสหรัฐอเมริกาจะมีหลักการและแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการ คือ หลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักทั้งสองเป็นหลักที่สะท้อนถึงกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้

(1) กระบวนการดำเนินการทางวินัยของสหรัฐอเมริกา จะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัด มีหมายแจ้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดีจากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถจ้างทนายได้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

(2) หลังจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในการพิจารณาขั้นต้น องค์กรต้นสังกัดไม่มีการสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดีแต่อย่างใด โดยตัวอย่างที่สะท้อนถึงการตัดสินโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

(3) เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั่นคือ ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของข้าราชการที่ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อให้ผู้กล่าวหาและผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน

อนึ่ง สำหรับคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน⁶² เพื่อประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา หากผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าว สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกระบวนการต่อไป และสำหรับขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ก่อนมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นในสหรัฐอเมริกา ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ โดยคำร้องอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนต้องเสนอพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งทั้งผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรต้นสังกัดมีสิทธิที่จะเสนอพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุและมีสิทธิที่จะซักค้านพยานอีกฝ่ายหนึ่ง โดยผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนต้องเป็นผู้ผ่านการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติราชการองค์กรคูกรณี ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมจากคนกลางที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในคดี และเป็นการป้องกันมิให้องค์กรต้นสังกัดปกปิดตนเองจากการตรวจสอบขององค์กรภายนอก เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการพิจารณาต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมให้มากที่สุดสำหรับขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังได้เพราะเป็นหลักประกันว่าพยานจะไม่ถูกข่มขู่และข้อเท็จจริงที่ได้มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นตามหลักกระบวนการยุติธรรมแห่ง

⁶² Civil Service Reform Act 1978.

กฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนทำการสอบสวนเสร็จเจ้าหน้าที่ต้องทำรายงานพร้อมความเห็นต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดี ถ้าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวนต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้นิโทษคดีซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนถือเป็นที่สุด ฝ่ายบริหารนอกจากนี้ มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์ขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น พบว่ามีพยานหลักฐานใหม่ หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตีความกฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์จะทำการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเท่าที่มีอยู่ โดยจะนั่งพิจารณาสอบสวนคดีอีก

ทั้งนี้ ข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลางได้โดยศาลพิจารณาเฉพาะประเด็นว่าองค์กรต้นสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดถูกต้องหรือไม่ และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริการมีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งศาลจะไม่นั่งพิจารณาคดีอีก แต่จะวินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหารและอาจสั่งให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้

3.3.2 การพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษความผิดทางวินัย

กระบวนการพิจารณาของ Merit Systems Protection Board (MSPB) กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งเป็นระบบไต่สวน ซึ่งศาลมีอำนาจเต็มทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริง โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ MSPB จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย และผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด ซึ่งการยื่นอุทธรณ์ในคดีที่อาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้พิจารณาแล้ว หรือเกิดจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเอง โดยมีสาเหตุมาจากการกระทำผิดตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้ ซึ่งการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสามารถทำได้ 2 วิธี คือ การยื่นอุทธรณ์แบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นคำอุทธรณ์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต โดยเข้าสู่ระบบ “E-Appeal online” ผ่านทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะต้องกระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของหน่วยงานหรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยการไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริงมีคำวินิจฉัยผู้วินิจฉัยคดีปกครองหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนอาจดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ

(1) การวินิจฉัยแบบเป็นทางการ กล่าวคือ จะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาโดยจะนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายในเรื่องนั้นๆ กำหนดไว้โดยตรงว่าจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาและกรณีทำการกระทำของรัฐไปกระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน

2. การวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการอยู่ที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาเลือกวิธีการที่เหมาะสม

ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้องแล้วจะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งตุลาการนี้จะทำการพิจารณาว่าคำร้องนี้อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่

ของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือไม่และได้ยื่นคำร้องภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ซึ่งหากผ่านการพิจารณาประเด็นนี้ไปแล้วก็จะเริ่มทำการพิจารณาในเนื้อหาของคำร้อง โดยการไต่สวนคำร้องจะเริ่มต้นขึ้น เริ่มจากการให้ผู้ร้องมาให้อภัยคำประกอบกับแสดงพยานหลักฐานชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบคำแก้ต่างของตน โดยกระบวนการนี้จะนำพยานความมาให้การแก้ต่างหรือผู้ร้องจะมาด้วยตนเองก็ได้ โดยอาจทำการเชิญมาสอบสวนต่อหน้าหรือทางโทรศัพท์หรือผ่านการประชุมแบบวิดีโอคอนเฟอร์เรนซ์ก็ได้ เมื่อได้รับฟังและได้หลักฐานจากทุกฝ่ายแล้วตุลาการศาลจะพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดี โดยคู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำตัดสินได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้น โดยการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ Merit Systems Protection Board (MSPB) สำหรับการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการศาลปกครองคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ณ กรุงวอชิงตัน จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และให้ถ้อยคำของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร โดยมติดังกล่าวอาจเป็นการสั่งให้ระงับหรือยกเลิกคำสั่งหรือให้เพิ่มโทษหรือลดโทษก็ได้ หากผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้ เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำวินิจฉัยนั้น

3.3.3 การปรับใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมาย

พัฒนาการและแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ Fundamental right เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของหลักการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาโดยหลักการพื้นฐานเรื่องสิทธิเสรีภาพนั้นมีอิทธิพลมาจาก The Bill of Life ในการจำกัดอำนาจรัฐการแสดงความคิดเห็น Freedom of speech ซึ่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและปกป้องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

จนกระทั่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขครั้งที่ 5 มีหลักการว่ารัฐจะเพิกถอนสิทธิหรือกระทำการใดๆ อันมีผลกระทบในสิทธิในชีวิตร่างกายเสรีภาพทรัพย์สินของบุคคลโดยปราศจากกระบวนการให้ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่บุคคลจะได้รับผลกระทบจากรัฐรัฐจะต้องให้ประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการไต่สวนการพิจารณาคดีที่เหมาะสมตามวิถีทางที่กฎหมายกำหนดประเทศสหรัฐอเมริกา มีการตรวจสอบขั้นตอนที่สำคัญซึ่งรวมถึงการรับฟังด้วยวาจาของผู้พิพากษา Fanfic กล่าวว่าการเกณฑ์ที่ตายตัวไม่ใช่การกระทำทางเทคนิคที่มีเนื้อหาที่ตายตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับสถานที่เวลาสถานการณ์ประวัติศาสตร์และภาพยนตร์แห่งสหรัฐอเมริกาและอารยธรรมแองโกลอเมริกาที่ไม่ได้ถูกกักขังไว้เป็นสูตรใดๆแต่เป็นกระบวนการที่เหมาะสมถูกถ่ายทอดผ่านทัศนคติของความยุติธรรมระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์และระหว่างปัจเจกบุคคลและรัฐบาลหลักการรับฟังคู่กรณีในสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกก่อนการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นการอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติเรื่อง Due process of law ที่ต้องมีการรับฟังคู่กรณีและให้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเหมาะสมซึ่งต้องอาศัยบรรทัดฐานจากการวินิจฉัยของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาหรือ Supreme Court ที่ทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นบรรทัดฐานต่อมาในสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี. เดลาโน รูสเวลท์ ได้มีนโยบายรัฐสวัสดิการให้รัฐแทรกแซงระบบเศรษฐกิจผลจากนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยประชาชนได้โต้แย้ง

คัดค้านการดำเนินการของรัฐเนื่องจากมีประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐและเริ่มมีการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในศาลยุติธรรมมากขึ้น

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้มีการเสนอกฎหมายต่อสภาและประกาศใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1946 The Federal administrative procedure act 1946 หรือ A.P.A.⁶³ การรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักความเป็นกลางต้องมีเหตุผลรับรองโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานว่าเหตุใดจึงไม่ควรมีการกระทำดังกล่าวต้องมีสิทธิในการเสนอพยานหลักฐานและเรียกพยานหลักฐานสิทธิที่จะทราบพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์สิทธิที่จะซักถามพยานตลอดจนการตัดสินใจจะต้องอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนโอกาสที่จะได้มีนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายในการเข้าร่วมการสอบสวนศาลต้องเป็นผู้จัดตั้งรับฟังและทำบันทึกการรับฟังพยานหลักฐานที่ปรากฏและศาลต้องค้นพบข้อเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงเหตุผลในการตัดสินใจเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีแนวทางการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1946 เกี่ยวข้องกับกฎและคำสั่งทางปกครองสำหรับการออกคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายอเมริกาเรียกว่าการวินิจฉัยชี้ขาด⁶⁴ adjudication โดยหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองภายใต้กฎหมายนี้มี 2 รูปแบบดังนี้

(1) การวินิจฉัยชี้ขาดแบบไม่เป็นทางการ formal invitation หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามมาตรา 555 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองและหลักกระบวนการอันชอบธรรม โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา 555 ประกอบด้วยการที่คู่กรณีสามารถให้ทนายหรือบุคคลที่รับมอบอำนาจสามารถแสดงตนในการพิจารณาทางปกครองได้หน่วยงานทางปกครองต้องมีกระบวนการตรวจสอบหรือดำเนินการร้องของอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และมีสิทธิที่จะขอสำเนาข้อมูลพยานหลักฐานที่ตนเสนอต่อหน่วยงานทางปกครองหน่วยงานทางปกครองต้องจัดทำคำชี้แจงเหตุผลในการปฏิเสธคำขอหรือคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรคู่กรณีสามารถชี้แจงหนังสือหรือเป็นวาจาหน่วยงานจะต้องแจ้งเหตุผลเรื่องที่วินิจฉัยบางกรณีหน่วยงานทางปกครองก็ไม่อัตรส่วนรับฟังพยานหลักฐานโดยวาจาจากคู่กรณีเองแต่ต้องส่งเรื่องให้ผู้วินิจฉัยเรื่องทางปกครองวินิจฉัยและมีคำวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนบางหน่วยงานอัตรส่วนด้วยเอกสารหรือการจัดประชุมเป็นต้นหักกฎหมายเฉพาะไม่กำหนดให้วินิจฉัยชี้ขาดอย่างเป็นทางการหน่วยงานทางปกครองสามารถวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทก็ได้โดยมีลูกนิมิตที่จะเลือกวินิจฉัยชี้ขาดโดยยึดหลักวิธีการนั้นต้องเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือ Due process of law ตามรัฐธรรมนูญทั้งนี้หลักการที่ประกันความชอบธรรมคือต้องมีการกำหนดวิธีการขั้นต่ำที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการและกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้หน่วยงานต้องให้ความคุ้มครองในเชิงกระบวนการการรับฟังคู่กรณีใน

⁶³The Federal administrative procedure act 1946

⁶⁴ U.S.C. Sec 551 (5) "Adjudication" means agency process for the formulation of an order,

กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองอย่างไม่เป็นทางการนั้นอาจนำขั้นตอนวิธีการออกคำสั่งทางปกครองแบบทางการมาบังคับใช้เพื่อให้มีมาตรฐานความเป็นธรรมที่สูงขึ้น⁶⁵

(2) การวินิจฉัยชี้ขาดแบบเป็นทางการตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกาบัญญัติให้เป็นไปตามมาตรา 554-558⁶⁶ โดยหลักการรับฟังคู่กรณีถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 554 หน่วยงานทางปกครองวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้มีการจัดทำบันทึกหลังจากการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานทางปกครองกระทำการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรานี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังคู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดขั้นตอนเช่นหน่วยงานทางปกครองแจ้งถึงการไต่สวนโดยกำหนดเวลาสถานที่และลักษณะของการไต่สวนอำนาจตามกฎหมายและเขตอำนาจในการไต่สวนรวมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องการตัดสินใจในการดำเนินการออกกฎ คำสั่งต้องมีบันทึกส่วนสำคัญที่เป็นข้อกฎหมายที่อ้างอิงและเป็นพยานหลักฐานอนุญาตให้บุคคลโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยสามารถแสดงความคิดเห็นภายในเวลาที่เหมาะสมและเปิดโอกาสให้ สามารถแสดงข้อมูลที่มีความขัดแย้งหรือเป็นการตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองเพื่อการเปิดเผย ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและเก็บบันทึกการรับฟังคู่กรณีไว้เป็นการบันทึกเฉพาะหรือเป็นเกณฑ์ในการ พิจารณาตัดสินใจในการบันทึกการรับฟังคู่กรณีต้องมีการระบุข้อพิจารณาและข้อสรุปรวมถึงจัดให้มีการ อุทธรณ์และอนุญาตให้มีการทบทวนการกระทำของหน่วยงานทางปกครองโดยศาล และบทบัญญัติ มาตรา 556- 557 เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการรับฟังพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทาง ปกครองซึ่งเป็นไปอย่างเคร่งครัดทั้งการเสนอพยานหลักฐานที่แสดงพยานหลักฐานเอกสาร พยานหลักฐานด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือการแถลงด้วยวาจาโดยหน่วยงานทางปกครองการมีสิทธิ์นำ ทนายความเข้ามาในการพิจารณาและการรับฟังคู่กรณีเปรียบได้กับการไต่สวนของฝ่ายปกครองก่อน ออกคำสั่งทางปกครองโดยสภาองเกรสได้แก้ไขบทบัญญัติกฎหมายการให้โอกาสคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้ เสียสามารถยื่นหรือพิจารณาข้อเท็จจริงข้อโต้แย้งข้อเสนอในการตกลงหรือข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลง แก้ไขได้โดยพิจารณาตามระยะเวลาและประโยชน์สาธารณะและคู่กรณีมีสิทธิ์แสดงพยานหลักฐานของ ตนด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้แนวทางปกครองอาจสั่งให้ยื่นพยานหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งหมดหากไม่ทำให้คู่กรณีเสียเปรียบ

⁶⁵ United States Code, 2020 Edition Sec 555

⁶⁶ United States Code, 2020 Edition, Sec 554-558

บทที่ 4

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการพิจารณาบททวน คำสั่งลงโทษความผิดทางวินัย และการปรับใช้หลักการรับฟัง ผู้ถูกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบการทุจริตการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 กำหนด ขั้นตอน วิธีการในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว รวมทั้งกำหนดมาตรการที่มีผลต่อการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการพิจารณาบททวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา จึงสมควรศึกษาการควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยดังต่อไปนี้

4.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอันเป็นไปตามหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในประเทศไทยได้มีการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ซึ่งมีรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการ ของการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

4.1.1 นิยามความหมายของการดำเนินการทางวินัย

“การดำเนินการทางวินัย” หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการในการลงโทษข้าราชการ ซึ่งเป็นกระบวนการตามกฎหมายที่จะต้องกระทำ เมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนหรือการสอบสวน การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ การลงโทษหรือการงดโทษ การดำเนินการในระหว่างดำเนินการทางวินัย เช่น ให้พักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน

“ข้อกล่าวหา” หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมแห่งการกระทำที่กล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย

“การสืบสวน” หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้นในมูลกรณีที่มี การกล่าวหา หรือสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดอาจกระทำผิดจริงหรือไม่ เพียงใด เพื่อจะได้ดำเนินการทางวินัย

“การสอบสวน” หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม และเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดจริงก็จะได้ลงโทษ

“การร้องทุกข์” หมายถึง การให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง โดยมีสิทธิที่จะร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้ทบทวนการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา ในการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการสั่งการของผู้บังคับบัญชา หรือแก้ความคับข้องใจของผู้ร้องทุกข์นั้น

“การอุทธรณ์” หมายถึง การให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการขอให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองทบทวนการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือเพื่อโต้แย้งดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชา เพื่อยกขึ้นพิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษ

4.1.2 กระบวนการสอบสวนทางวินัย

การตั้งเรื่องกล่าวหาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็วและให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติตามมาตรา 91 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับผิดชอบหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

“การสอบสวน” คือ การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมและเพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดจริงก็จะได้ลงโทษ ผู้กระทำความผิดวินัยนั้นโดยขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้าแต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้และต้องให้ออกให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย และในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้ โดยคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ในการขอให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมทั้งเอกสารพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน คณะกรรมการต้องทำหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยที่ถูกสอบสวน ซึ่งการสอบสวนมีทั้งหมด 2 ประเภท คือ การสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

(1) กรณีที่มีมูลอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่มีมูลความผิดอันมิใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีตามมาตรา 96 คือ สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมแก่ความผิด โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็สั่งยุติเรื่อง

(2) กรณีที่มีมูลอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาและเมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ซึ่งต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.พิจารณามีมติหากพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี โดยการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต
2. ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
3. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ
4. กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
5. ดุหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง
6. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
7. ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
8. ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ.กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

4.1.3 การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ

การพิจารณาความผิดและการกำหนดบทลงโทษแก่ข้าราชการ หมายถึง การพิจารณาว่าการกระทำของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหากระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ประการใด และเป็นการกระทำความผิดในกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด โดยการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาต้องกระทำโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ โดยการกำหนดบทลงโทษหรือออกคำสั่งลงโทษถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องกระทำโดยคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การกำหนดบทลงโทษนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้พิจารณาหรือคณะกรรมการสอบสวนได้สอบสวนข้อเท็จจริงความผิดทางวินัยแล้วเห็นว่าการกระทำเป็นความผิดจริงและสมควรลงโทษโดยมีพยานหลักฐานสนับสนุนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงอย่างชัดแจ้งเพียงพอที่จะตัดสินลงโทษผู้นั้น โดยการพิจารณาความผิดทางวินัยมีหลักที่ต้องคำนึงถึงกล่าวคือ หลักนิติธรรม การพิจารณาความผิดควรต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมโดยการลงโทษทางวินัยต้องเป็นไปตามกฎหมายและยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญ และการลงโทษต้องมีกฎหมายรองรับบทกำหนดโทษจะลงโทษนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

การที่จะถือว่าเป็นความผิดทางวินัยจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดโทษไว้และลงโทษไปตามกฎหมายนั้น โดยการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดต้องดูว่าเข้าองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นความผิดหรือไม่และต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อื่นประกอบด้วย นอกจากที่จะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมแล้วนั้น ยังต้องคำนึงถึงหลักมโนธรรมกล่าวคือ การพิจารณา นอกจากจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้วยังต้องคำนึงถึงความเที่ยงธรรมข้อเท็จจริงตามเหตุและผลที่ควรจะเป็นซึ่งอาจมีได้คำนึงถึงเพียงความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องดูพฤติการณ์อื่นประกอบข้อเท็จจริงว่าผู้กระทำผิดมีเหตุผลเช่นใดที่จะกระทำความผิดนั้นไปอาจเป็นเรื่องของความจำเป็นอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือกระทำด้วยความบังเอิญจากเหตุการถูกกดขี่ข่มเหงร้ายแรงด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรมซึ่งผู้พิจารณาความผิดต้องพิจารณาถึงสภาพแห่งเหตุการณ์นั้น ๆ ประกอบด้วยแล้วพิจารณาไปตามความเป็นจริงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด

สำหรับขั้นตอนการลงโทษทางวินัยถือเป็นมาตรการสุดท้ายในการดำเนินการทางวินัย เมื่อการพิจารณาความผิดในทางที่ได้สอบสวนความจริง และกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้สิ้นสุดลง ก็จะต้องมีการกำหนดบทลงโทษที่จะลงแก่ผู้ที่กระทำความผิดทางวินัย ซึ่งถือเป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาวินัย นอกเหนือจากการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องปรามการกระทำความผิดมิให้เกิดการกระทำความผิดทางวินัยขึ้นอีก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการรักษาวินัยซึ่งการลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน
3. ลดเงินเดือน
4. ปลดออก
5. ไล่ออก

ซึ่งการลงโทษทางวินัยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยให้ทำเป็นคำสั่งทางปกครองผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด ซึ่งในกรณีที่มีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง สามารถลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยในกรณีที่กระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ส่วนข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณีถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก โดยผู้ใดถูกลงโทษปลดออกให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

4.1.4 การดำเนินการในระหว่างดำเนินการทางวินัย เช่น ให้พักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาเว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุผู้มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออกและไม่มีการณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม ซึ่งการดำเนินการทางวินัย การสอบสวนทางวินัยใช้หลักการไต่สวน

กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนต้องแสวงหาความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ได้กล่าวอ้างหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ แต่ถ้าเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิสูจน์เพื่อให้ได้ข้อยุติว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนที่ต้องแสวงหาความจริง โดยยึดหลักการรับฟังความสองฝ่ายและหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้วเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 โดย

คณะกรรมการสอบสวนต้องสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงจึงต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าว

การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจในคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลยพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ซึ่งหากไม่พอใจในผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 189/2552⁶⁷ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยตามที่ถูกลกล่าวหาหรือไม่ประการใด การดำเนินการสอบสวนทางวินัยจึงเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ไม่อยู่ในฐานะผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

และตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 63/2553⁶⁸ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า มาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 15 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาประกอบกับมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยจะต้องระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ข้าราชการที่ถูกลกล่าวหาว่า กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงทราบ

โดยการแจ้งดังกล่าวคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะระบุชื่อของพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ก็ได้แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแจ้งแต่เพียงรายชื่อพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุน ข้อกล่าวหา โดยมีได้มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาทั้งที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติดังกล่าว และมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาศัยข้อเท็จจริง

⁶⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 189/2552

⁶⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 63/2553

จากการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ได้

จึงสรุปได้ว่าการสอบสวนกรณีดังกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วยการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาหรือดำเนินการตามขั้นตอนตาม หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

แต่อย่างไรก็ตามหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นในบางกรณี ได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยนั้นเป็นความผิดปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในข้อ 64 และข้อ 65 ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 จะพิจารณาดำเนินการทางวินัย โดยไม่ต้องสอบสวนหรือการสอบสวนก็ได้โดยมีระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อเป็นการควบคุมการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นไป ภายในระยะเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องก็สามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ๆ ไม่เกินหกสิบวันรวมเป็นสองร้อยสี่สิบวัน

ตามข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะต้องแจ้งผลแห่งคำวินิจฉัยนั้นให้คู่กรณีทราบโดยเร็วตามข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยหากผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และองค์การที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์นี้เป็นบทบัญญัติที่มีตามเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงองค์การพิจารณาจากเดิมที่กำหนดให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการเปลี่ยนมาเป็นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นผู้พิจารณา ซึ่งมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมีการกำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะวินิจฉัยในการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อพิจารณามีมติประการใดก็ถือเป็นที่สุดและสามารถแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ได้ทันทีหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้เลย การบัญญัติความในหมวด 9 ว่าด้วยการอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นการเปลี่ยนองค์การพิจารณาที่มีอยู่เดิมมาเป็นให้ ก.พ.ค. ทำหน้าที่พิจารณาเพียงองค์การเดียวจะทำให้กระบวนการพิจารณามีมติในเรื่องอุทธรณ์อยู่ในมาตรฐานการพิจารณาเดียวกัน

สำหรับวิธีการตรวจสอบการสั่งลงโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง⁶⁹ ในประเทศเสรี ประชาธิปไตยทุกประเทศจะมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของ ฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่องค์กรตุลาการหรือศาล เนื่องจากในกรณีที่รัฐ องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้กระทบสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจำเป็นที่จะต้องมืองค์กร และกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะแยกต่างหาก และเป็นอิสระจากศาลยุติธรรมดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองแทนที่ศาลยุติธรรม

โดยศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวน⁷⁰ โดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมีจุดมุ่งหมายที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจผู้มีอำนาจชี้ขาดคดีปกครองเป็นคดีสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐเป็นอย่างมาก โดยรัฐอาจจะถูกพิพากษาให้จ่ายเงินของ รัฐจำนวนมากให้แก่เอกชนและคำวินิจฉัยอาจมีผลกระทบต่อความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่ง การระดับสูงในการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง เป็นต้น

วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีระบบที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลตั้งแต่ในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน และในชั้นวินิจฉัยชี้ขาด โดยมี “พนักงานคดีปกครอง” ทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงดุลโดยตรวจสอบ ทั้งการสรุปสำนวนและเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นก่อนการลงมติวินิจฉัยโดยองค์คณะวินิจฉัยชี้ขาดอัน เป็นการป้องกันไม่ให้มีการสรุปสำนวนโดยบิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริงและป้องกันไม่ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งในระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งนั้น ผู้พิพากษาจะเป็นผู้สรุป ข้อเท็จจริงให้เหตุผลและข้อยุติด้วยตนเองแต่วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นจะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่าง ของการให้เหตุผลของ “พนักงานคดีปกครอง”และองค์คณะ ผู้วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งระบบวิธีพิจารณาคดี ปกครองเป็นระบบที่ช่วยสร้างความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของศาลการนำ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้นั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของศาลที่ปฏิบัติงานในด้านนี้จะต้องพยายาม แสวงหาข้อยุติในการชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายที่มีเหตุผลที่ดีที่สุด

⁶⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, 'คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 12 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 114.

⁷⁰ ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2561) 131.

4.1.5 การฟ้องคดีปกครอง

(1) ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นแบ่งออกเป็นศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาคในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาสำหรับตำแหน่งตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งจากตุลาการในองค์คณะซึ่งอาจเป็นตุลาการหัวหน้าคณะเองก็ได้และในกรณีที่มีการกำหนดให้องค์คณะประกอบด้วยตุลาการตำแหน่งใดไม่ว่าจะเป็นอธิบดีรองอธิบดีหัวหน้าคณะ หรือตุลาการในศาลปกครองคนใดเป็นองค์คณะตุลาการคนนั้นก็อาจได้รับการกำหนดให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตุลาการอีกตำแหน่งในกระบวนการพิจารณา คือ ตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะ แต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในศาลปกครองนั้น การคัดเลือกบุคคลเป็นตุลาการศาลปกครองใช้ระบบเปิดบุคคลหลายสาขาอาชีพสามารถเข้าเป็นตุลาการศาลปกครองได้โดยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์รัฐศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์สังคมศาสตร์หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในมาตรา 18 ซึ่งอาจมาจากอาชีพข้าราชการ ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์ หรือทนายความก็ได้

(2) ศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีศาลเดียวไม่มีข้อจำกัดด้านเขตอำนาจ ดังนั้น คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดไม่ว่ามูลคดีจะเกิดที่ใดหรือผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้เพียงแต่ต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดในศาลปกครองสูงสุด มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง คือ

(2.1) ประธาน ศาลปกครองสูงสุด

(2.2) รองประธานศาลปกครองสูงสุด

(2.3) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

(2.4) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด สำหรับตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขาต่าง ๆ เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน มาตรา 13 และตาม (1) มีสัญชาติไทย (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี (3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์รัฐศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศ.ป. กำหนดและ (4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในข้อพิพาทที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

(2.4.1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ดังต่อไปนี้

1. กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดที่กระทำโดยไม่ใช้อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้อง

ตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ⁷¹

2. เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หมายความว่าถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วแต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่เท่าที่ตนมีอยู่

3. เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายความว่าถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด เช่น ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยทั้งที่ไม่มีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการทางวินัย

4. เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะนี้ หมายถึง กรณีกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือหากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือถือว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ก็คือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามเหตุนี้ เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

5. เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หมายความว่าถึง การกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ซึ่งอาจจะมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน แต่ในการทำงานของฝ่ายปกครองอาจจะมีการปรับวิธีการต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์บางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่งบางกรณีอาจดัดใช้วิธีการดังกล่าวแต่เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้มุ่งเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการไม่เปิดโอกาสให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาที่อาจเป็นผลทำให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย

6. เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต คือ การพิจารณาจากมูลเหตุ (Motif) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำทางปกครองนั้นๆ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือโดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์อย่างอื่นอันมิใช่เจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของบุคคลอื่น

7. เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกันอันเป็น

⁷¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 154/2548 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548

สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด ดังนั้น หากมีการเลือกปฏิบัติเพราะข้อแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศฐานะ การศึกษาฯลฯ โดยไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

8. เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หมายความว่าถึงก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น หากจะมีขั้นตอนอย่างใดที่เอกชนต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

9. เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หมายความว่า การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระด้านค่าใช้จ่าย ภาระด้านการเดินทาง หรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

10. เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการใช้อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้น หรือไม่หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้

(2.4.2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2.4.3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

โดยระบบวิธีพิจารณาคดีในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้น จะใช้ระบบไต่สวนโดยสาเหตุที่ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดี เนื่องจากคดีปกครองมีนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จากการออกกฎเกณฑ์ หรือการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่สามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียว โดยไม่ได้อยู่บนหลักของความเสมอภาคกันและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะใช้ในศาลเกือบทั้งหมดอยู่ในความดูแลหรือครอบครองของทางฝ่ายปกครอง จึงเป็นการยากที่เอกชนประชาชนทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองที่ประสงค์ฟ้องคดีจะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ยืนยันข้อกล่าวอ้างของตนได้ ดังนั้น ในการค้นหาข้อเท็จจริงถ้ายึดหลักเคร่งครัดว่าเป็นคู่กรณีที่จะต้องพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนเหมือนเช่นคดีในศาลยุติธรรมอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี ฝ่ายที่เป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะฟ้องคดี ซึ่งต่างจากระบบการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดี ซึ่งการเสนอคำฟ้องการเสนอคำฟ้องหรือที่เรียกโดยทั่ว ๆ ไปว่าการยื่นฟ้องต่อศาลนั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. เรื่องที่นำมาฟ้องต้องเป็นคดีปกครอง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครอง
2. ต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจและเขตอำนาจ
3. คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่กำหนดไว้และยื่นโดยถูกวิธีการฟ้องคดีปกครอง ไม่มีแบบของคำฟ้องกำหนดไว้เฉพาะ

4. ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72⁷² ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครอง แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจเป็นผู้เสียหายและฟ้องคดีปกครองได้เช่นกันต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ซึ่งกรณีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผลหรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นตามมาตรา 49⁷³ ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51⁷⁴ แต่ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้และในบางกรณีถ้าคู่กรณีมีคำขอหรือศาลปกครองเห็นเองว่าคดีที่ยื่นฟ้อง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา 52⁷⁵

⁷² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 72

⁷³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 49

⁷⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 51

⁷⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 52

4.2 การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 98⁷⁶บัญญัติให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ถ้อยคำผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้ เมื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วก็นำเสนอข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติชี้มูลความผิดต่อไป

ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 กำหนดให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้⁷⁷

⁷⁶ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 98

⁷⁷ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 28

4.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

(1) ใต้อำนาจและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใต้อำนาจเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือ ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่นในการดำเนินการตาม

(6) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจ ในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

4.2.2 ขั้นตอนและการดำเนินการใต้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาใด ๆ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาตามวรรคหนึ่งไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจแต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรงที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการก็ให้ส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน โดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ใต้อำนาจข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหาแล้ว การดำเนินการใต้อำนาจข้อเท็จจริงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและใต้อำนาจ พ.ศ. 2561 กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการใต้อำนาจหรือมอบหมายองค์คณะพนักงานใต้อำนาจ

ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายองค์คณะพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อใช้สิทธิคัดค้าน

โดยในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดซึ่งหากการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิดให้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการไต่สวนไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดตามที่มีการกล่าวหาแล้วเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาให้ประชุมพิจารณาทำความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิดตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ โดยจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งผลของการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อ 89 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ดังนี้

(1) ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวนเอกสาร พยานหลักฐานและความเห็นพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติหรือมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ให้แจ้งผู้ถูกกล่าวหาทราบ

(2) เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(3) ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุดในขณะกระทำความผิดหรือขณะที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน

(4) เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนแล้วเห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง

(5) ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี

(6) แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งลงโทษ ไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรมข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ส่งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(7) ส่งรายงาน ส่วนนการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน ในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานกรรมการ ตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี ให้นำความใน (5) มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้วต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ข้อกล่าวหาไม่มีมูล หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากส่วนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไปผลของการวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้อีกหากไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี
2. ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัยในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

(ก) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

(ข) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองหรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ประธานคณะกรรมการอัยการแล้วแต่กรณี โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

(ค) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปซึ่งเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานเอกสารและความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะต้องพิจารณาลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ส่วนองค์การที่มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองและข้าราชการอัยการ แล้วแต่กรณี หากดำเนินการได้ผลประการใดให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้นจะอุทธรณ์ว่ามีได้กระทำความผิดมิได้

3. ข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญาในกรณีที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติว่ามีมูลความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงานเอกสารและความคิดเห็นไปยังอัยการสูงสุดหรือฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีเขตอำนาจ

4.2.3 การทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยเท่านั้น กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ทำการไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน กรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยต้องส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยต้องดำเนินการตามมาตรา 98 – 100 คือ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ

แต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 91 แล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณีตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง และเมื่อดำเนินการไต่ผลประการใดแล้วต้องแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาตามมาตรา 98 วรรคสองตอนท้ายการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาทบทวนตามมาตรา 99 วรรคสอง 2⁷⁸ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด

การพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่มีการกระทำ ความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่จำเป็นต้องมีการไต่สวนต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวนในการกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคำนึงถึงความรวดเร็วความยากง่ายของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุนระยะเวลาของการไต่สวนข้อกล่าวหาแต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศจะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จึงไปปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายและเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยพลันโดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไปตามมาตรา 98 วรรคสาม สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปในการส่งสำนวนการไต่สวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานกรรมการอาจมอบหมายให้เลขาธิการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ตามมาตรา 98 วรรคท้าย

กรณีตามมาตรา 99 ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กรณีตามมาตรา 100⁷⁹ หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้ใดไม่ดำเนินการตามมาตรา 98 โดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจ ปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ในกรณีตามวรรคหนึ่งหรือในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใต้กำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสามหรือตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยหรือ

⁷⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 100

ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป แต่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาสอบสวนและดำเนินการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีโดยเร็วให้เสนอความเห็นไปยัง นายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะขอให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำ หน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจหรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณีพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

กรณีตามมาตรา 101⁸⁰ ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการ กำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติทราบและให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสิทธิขอเข้ามา เป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ทำ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบคดีที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐทุจริต ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจชี้มูลความผิดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินคดีทางอาญา แก่ผู้ที่ทุจริตแล้วยังมีอำนาจในการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำความผิดซึ่งหมายถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีผลผูกพันต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ที่กระทำ ความผิดและโทษฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการถูกกำหนดให้เป็นโทษทางวินัยร้ายแรงของข้าราชการ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้อำนาจผู้บังคับบัญชาหรือผู้ มีอำนาจแต่งตั้ง ผู้กระทำความผิดมีเพียงกรณีเดียวคือการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าเป็นการลงโทษทางวินัยร้ายแรง สถานใดระหว่าง ปลดออก หรือไล่ออกเท่านั้นในการปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พบว่า แม้ใน บทบัญญัติตามกฎหมายจะมีแนวทางการดำเนินคดีและลงโทษผู้ที่ทุจริตที่ผูกพันตามที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้วินิจฉัยแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การดำเนินงานใน เรื่องนี้ผู้ที่กระทำความผิดและได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดให้มีการลงโทษทางวินัยได้นำคำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองได้รับเรื่องลักษณะนี้ไว้พิจารณา อีกทั้ง ยังมีแนวคำวินิจฉัยทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและ

⁸⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 101

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นไปตามการใช้อำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยสอดคล้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 185/2558⁸¹วินิจฉัยว่า คำสั่งไล่ออกจากราชการ (เจ้าหน้าที่ที่ดิน) เป็นการออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 855/2558⁸² วินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการครู) ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 675/2556⁸³วินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ (ข้าราชการพลเรือน) ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 509/2559⁸⁴วินิจฉัยว่าคำสั่งไล่ออกจากราชการ และไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญปกติของอธิบดีกรมที่ดินเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.2/2558 วินิจฉัยว่าคำสั่งไล่ออกจากราชการ กรณีเจ้าพนักงานที่ดินรังวัดออกน.ส. 3 ก. โดยทุจริต ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยไม่ สอดคล้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคือ คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 386/2559⁸⁵ ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและมติที่ยกอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดลำปาง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงพยานหลักฐานพอสมควร โดยมีคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 201/2558⁸⁶คำสั่งปลดออกจาก ราชการกรณีตรวจการจ้างและการควบคุมงาน (พนักงานเทศบาล) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอสนับสนุนว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามที่ถูกล่ามคอ

⁸¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 185/2558

⁸² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 855/2558

⁸³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 675/2556

⁸⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 509/2559

⁸⁵ คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 386/2559

⁸⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 201/2558

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 26/2557⁸⁷ ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ (ข้าราชการพลเรือน) เนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง คำสั่งลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 30/2557⁸⁸ ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ (ข้าราชการ พลเรือน) เห็นว่าปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ จึงเป็นการลงโทษไม่ สมกับความผิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1037/2558⁸⁹ ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ข้าราชการพลเรือน) เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ส่วนความผิดฐานอื่นเป็นการกระทำไปโดยไม่มีอำนาจไม่มีผลผูกพันคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1028/2558⁹⁰ ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ (พนักงานเทศบาล) เนื่องจากการออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 586/2558⁹¹ ให้เพิกถอนคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1617/2559⁹² ไม่เห็นด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้องและพิพากษากลับเป็นให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการให้ดำเนินการเกี่ยวกับการรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้าราชการและคืนสิทธิประโยชน์ในการรับราชการของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.711/2559⁹³ ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมถึงคำสั่งวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งปลดข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยออกจากราชการกรณีทุจริตสอบเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ

⁸⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 26/2557

⁸⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 30/2557

⁸⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1037/2558

⁹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1028/2558

⁹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 586/2558

⁹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1617/2559

⁹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.711/2559

4.3 การพิจารณาบททวนคำสั่งลงโทษความผิดทางวินัย

4.3.1 การขอพิจารณาใหม่

การขอพิจารณาใหม่เป็นช่องทางสำคัญในการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ได้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ออกไปแล้วส่งผลให้เกิดการกระทบซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาใหม่นั้นเป็นไปเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอาจส่งผลให้คดีที่ศาลได้วินิจฉัยไปแล้วนั้นมีเหตุให้ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงต้องมีบทบัญญัติเปิดช่องทางให้มีการแก้ไขคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นการกระทำเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 54 เมื่อคู่กรณีมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้⁹⁴

(1) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณารั้งก่อนแล้วแต่คู่กรณีถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(3) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(4) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี โดยการยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (1)(2) หรือ (3) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุอันนั้นในการพิจารณารั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ยื่น การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

ข้ออ้างว่ามี “พยานหลักฐานใหม่”⁹⁵ ตามแนวการวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า “พยานหลักฐานใหม่ หมายถึง พยานหลักฐานอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีที่คู่กรณีไม่เคยทราบถึงการมีอยู่ของพยานหลักฐานนั้นมาก่อน และยังไม่ถูกเสนอเข้ามาในสำนวนคดี” และต้องเป็นพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดในคดี แต่หากเป็นพยานหลักฐานที่ถูกเสนอเข้ามาในคดีแล้ว ศาลใช้ดุลยพินิจไม่รับฟังไม่ถือว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า ศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในสำนวนหรือรับฟังโดยคลาดเคลื่อน⁹⁶ ส่วนกรณีที่ศาลปกครองใช้ดุลยพินิจในการแสวงหาพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในระเบียบและกฎหมาย และการใช้ดุลยพินิจในการรับฟัง

⁹⁴ ฤทัย หงส์ศิริ (เชิงอรรด 70)

⁹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 865/2556

⁹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 191/2553

พยานหลักฐานและการให้เหตุผลในการทำคำพิพากษามีไซ่กรณีศาลรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด⁹⁷ ทั้งนี้จะต้องเป็นเรื่องที่ทำให้ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญประเด็นปัญหาว่ามีข้ออ้างว่าศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดในกรณี “รับฟังข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อน” หมายความว่ารวมถึงกรณีคำคู่ความหรือพยานหลักฐานเป็นเท็จปลอมหรือคลาดเคลื่อน” หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายประกอบกับแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเห็นได้ชัดว่าไม่รวมถึงกรณีนี้ด้วย

คำว่า “คู่กรณีแท้จริง” แนวการวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่าคู่กรณีที่แท้จริงก็คือคู่กรณีนั่นเองคำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” อาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่าหมายถึงบุคคลใดแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่าคู่กรณีที่แท้จริงก็คือคู่กรณีนั่นเอง⁹⁸ ซึ่งอาจจะด้วยเหตุที่นิยามของคำว่า “คู่กรณี” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ระบุว่า “...เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย” ซึ่งมาตรา 75 (2) ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ไม่ได้มุ่งหมายถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนอย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวคงไม่เพียงพอที่จะสรุปว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์เช่นนั้นเพราะโดยผลของกฎหมายแล้วการกระทำของผู้มีสิทธิกระทำการแทนย่อมผูกพันคู่กรณีและถือเสมือนคู่กรณีกระทำการด้วยตนเอง แต่ก็ยังมีความเห็นทางวิชาการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจำกัดความหมายของคำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ในมุมมองที่แตกต่างไว้ว่า “...หากจะให้ความหมาย คู่กรณีที่แท้จริง คือ บุคคลซึ่งโดยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วจะต้องเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา คดีปกครอง แต่มิได้เข้ามาเป็นคู่กรณีคู่กรณีที่แท้จริงจึงไม่ถือว่าเป็นบุคคลภายนอกแต่ในทางความหมายที่ถูกต้องควรถือว่า คู่กรณีที่แท้จริงก็คือบุคคลภายนอกที่ควรจะเป็นคู่กรณีแต่ไม่เข้ามาเป็นคู่กรณีเช่นกัน การบัญญัติคำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” จึงเป็นถ้อยคำเกินความจำเป็นและทำให้เกิดปัญหาในการตีความเพราะคำว่าคู่กรณีที่แท้จริงนี้อยู่รวมในความหมายของบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เข้ามาในการดำเนินการพิจารณาคดี...” คำว่า “คู่กรณีที่แท้จริง” ในมาตรา 54⁹⁹(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งใช้เป็นต้นแบบในการยกร่างก็ไม่มีกรอบอธิบายมาตรานี้ทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่ต่างกันตรงที่มาตรา 75¹⁰⁰(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพิ่มคำว่า “บุคคลภายนอก” เข้ามาด้วยซึ่งทำให้ไม่มีความชัดเจนในเจตนารมณ์ของกฎหมายส่วน “บุคคลภายนอก” เป็นสถานะที่ไม่ใช่ “คู่กรณี” เท่านั้น ส่วนข้อความว่า “...มิได้เข้ามาในการดำเนินการพิจารณาพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินการพิจารณา” เป็นการแสดงถึงเหตุที่จะขอให้พิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา 75 (2) ซึ่งหมายความว่ารวมถึงบุคคลที่ไม่ได้เข้ามาในคดีแต่ควรเข้ามาในคดีในฐานะผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

⁹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 328/2557, 568/2557 วินิจฉัยแนวเดียวกัน.

⁹⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 272/2553

⁹⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 54

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 75

ซึ่งบุคคลที่มีสิทธิร้องขอให้พิจารณาใหม่ก็คือคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ โดยมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้นได้ การขอให้พิจารณาใหม่เป็นช่องทางที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งถ้าหากผู้ทำคำสั่งทางปกครองเห็นว่ามีความผิดที่จะต้องพิจารณาใหม่ก็อาจใช้ดุลยพินิจให้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองใหม่ได้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลร้ายคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ กรณีศาลปกครองได้มีคำชี้ขาดคดีปกครองไปโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดในขณะนั้น เมื่อคดีถึงที่สุดไปแล้วปรากฏว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ใช้เป็นข้ออ้างในการร้องขอให้พิจารณาใหม่ได้อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดของแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีปัญหาเกิดขึ้นได้ เช่น กรณีที่มีการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว

หากผลของการพิจารณาคดีใหม่ไปกระทบสิทธิของคู่กรณีผู้สุจริตที่ได้ประโยชน์จากคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิมศาลอาจพิจารณาคดีใหม่ให้มีผลบังคับได้เพียงใด โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กล่าวคือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้กระทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้

4.3.2 การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองให้กระทำการใดหรือไม่กระทำโดยหนึ่งอย่างใดเป็นให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองได้รับผลเสียหายผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ โดยต้องพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายออกคำสั่งไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนที่กำหนดไว้สำหรับการนั้นไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น เช่น คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจะต้องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เป็นต้น หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำไปโดยไม่สุจริต หรือเกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่โดยมุ่งวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากกฎหมายและกระทำโดยมีลักษณะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมสร้าง

ขั้นตอนที่ไม่จำเป็นสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควรหรือออกคำสั่งทางปกครองโดยใช้ดุลยพินิจ โดยมีชอบด้วยกฎหมาย โดยการฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งกระบวนการฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ถือว่าเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองทั้งในเรื่องรูปแบบ วิธีการ กระบวนการอันเป็นสาระสำคัญศาลจึงมีหน้าที่ไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากบางกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจละเลยวิธีการที่สำคัญบางประการ และอาจทำคำสั่งทางปกครองไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองได้รับความเสียหายจากการได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงต้องเข้าสู่กระบวนการทางศาลในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองว่ามีความชอบด้วยกฎหมายหรือขัดกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างไรบ้าง เนื่องจากอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นมีอย่างกว้างขวางหากเป็นการออกคำสั่งทางปกครองไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายคำสั่งทางปกครองก็จะมีผลใช้บังคับอยู่ตลอดไปจนกว่าจะได้เพิกถอนซึ่งกระบวนการนี้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการใช้อำนาจอื่นของฝ่ายปกครอง เนื่องจากได้รับการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองที่ทำให้คำสั่งทางปกครองมีผลอยู่ต่อไปแม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองก็ยังได้รับการคุ้มครองการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองอยู่ตลอด ดังนั้น ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จึงจะมีผลเป็นการลบล้างคำสั่งทางปกครองได้

4.3.3 การทบทวนมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561

การที่คณะกรรมการป.ป.ช. มีมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยย่อมมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอน หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งต้องลงโทษทางวินัยตามมติที่คณะกรรมการป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัย ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นแล้วแต่กรณี ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ.2561 มาตรา 99 เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตาม มาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดง ได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่ แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา มี หนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ ...” โดยได้เปิดโอกาสให้ในกรณีที่มีการพิจารณาลงโทษทางวินัย หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็นว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการ กระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือพร้อมเอกสารและ พยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ เนื่องจากมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดย ผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยถือเอาสำนวนการพิจารณาความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.มาลงโทษทางวินัย เมื่อมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุ ดังนั้น กฎหมายจึงต้องเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุขอให้ทบทวนมติชี้มูลความผิดของ คณะกรรมการป.ป.ช.ใหม่ได้ ซึ่งตามแนวทางการเสนอพยานหลักฐานใหม่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มี อำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 99 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ตามหนังสือ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0026/ว 0028 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2561 โดยได้กำหนดแนวทางให้ผู้มีหนังสือ ขอให้พิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการป.ป.ช. ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอด ถอนของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งต้องมีพยานหลักฐานใหม่ หมายถึง พยานหลักฐานที่ยังไม่เคยปรากฏใน สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาและไม่รวมถึงการกลับ คำให้การของพยานในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้ต้องเป็นพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่รู้ หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นมีอยู่ก่อนแล้วและต้องนำมาแสดงเพื่อประโยชน์ของ ตนและพยานหลักฐานใหม่ต้องมีความสำคัญทำให้ผลคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป¹⁰¹

4.4 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองและการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่

¹⁰¹ หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0026/ว 0028 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2561

ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนและบุคคล ย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองและการใช้อำนาจขององค์กรรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 บัญญัติว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกันรวมถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้วการใดที่ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่เท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นและการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยรัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกของรัฐให้มีองค์กรขึ้นมาแยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นองค์กรตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพคือศาลปกครองและองค์กรอิสระได้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

“มาตรา 27¹⁰² บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันวรรคชายหรือหญิงมีสิทธิ์เท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติภาษาเพศอายุความพิการสภาพทางกายหรือสุขภาพสถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมความเชื่อทางศาสนาการศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใดจะกระทำไม่ได้

มาตรา 28¹⁰³ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายการจับกุมการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติการค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁰² ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 27

¹⁰³ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 28

มาตรา 29¹⁰⁴ บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดไม่ได้ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้การคุ้มครองการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหลบหนี”

4.5 การรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่และวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดเป็นมาตรฐานกลางของการปฏิบัติราชการทางปกครองแต่จะไม่ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางหลักเรื่องสิทธิของคู่กรณีที่อยู่ภายใต้บังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งได้บัญญัติถึงสิทธิต่างๆของผู้ถูกกระทบสิทธิรวมถึงสิทธิการรับฟังคู่กรณีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกระทบสิทธิหรือคู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงหรือตามหลักพิจารณาโดยเปิดเผยโดยมีวัตถุประสงค์ให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้โดยมาตรา 38 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้วางหลักคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิเจ้าหน้าที่ต้องให้ออกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานโดยเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกคำสั่งที่จะกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีและข้อเท็จจริงที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้นต้องเพียงพอเพื่อให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเหมาะสมอย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่อาจไม่ให้ออกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ตามมาตรา 30¹⁰⁵วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การรับฟังคู่กรณีถือเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทั้งนี้เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและเสนอข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีข้อเท็จจริงอย่างเพียงพออันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองมีความถูกต้องมากที่สุดและหากคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ได้มีการรับฟังคู่กรณีโดยไม่มีเหตุยกเว้นตามกฎหมายหรือรับฟังอยู่แต่มีระยะเวลาในการให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในระยะเวลาอันสั้นกรณีเช่นนี้จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.6 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹⁰⁴ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 29

¹⁰⁵ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 30

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.825/2558¹⁰⁶ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2546 เวลา 00.45 นาฬิกา นายอำเภอพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ร่วมกันตรวจสอบสถานบริการของผู้ฟ้องคดีแล้วพบว่าได้มีการยินยอมให้ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์เข้าใช้บริการซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 จากนั้นเวลาประมาณ 15 นาฬิกา ในวันเดียวกันนายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) สั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตโดยระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานให้แจ้งภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2546 เวลา 12.00 นาฬิกา ซึ่งในวันเดียวกันนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการของผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับสถานบริการได้พิจารณาให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาให้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพียงไม่กี่ชั่วโมงย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถที่จะทราบข้อเท็จจริงได้อย่างเพียงพอ กรณีจึงยังไม่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครอง และหลักเกณฑ์และการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการให้โอกาสแก่คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองก็ควรกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอที่คู่กรณีจะได้รวบรวมพยานหลักฐานและโต้แย้งประเด็นในเรื่องพิพาทซึ่งนอกจากจะเป็นการปกป้องคู่กรณีจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐยังได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านอีกด้วย ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพียงแค่วันเดียว ถือว่าเป็นระยะเวลาที่เร่งรัดจนเกินไป และไม่มี ความเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริงอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งถือได้ว่ายังมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรมจึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดไว้ ดังนั้น คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธินั้นโดยสิทธิที่กระทบนั้นต้องเป็นการกระทบกระเทือนในทางที่เสียหายแต่หากฝ่ายปกครองได้ดำเนินการเช่นนั้นแล้วคู่กรณีไม่โต้แย้งก็ถือว่าเป็นสิทธิของคู่กรณีและหากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ที่จะได้รับคำสั่งไม่มีสิทธิตามกฎหมายเช่นกรณีต้องออกคำสั่งบังคับกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมพิจารณาออกคำสั่ง

¹⁰⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.825/2558

ได้โดยไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองส่วนผลของการที่ไม่ได้ดำเนินการให้คู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริงก็ยังคงพยานหลักฐานคือกระบวนการที่ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแม้เนื่องเนื้อหากระบวนการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายก็มีผลทำให้ฝ่ายปกครองต้องกลับมาดำเนินการขั้นตอนในส่วนของการรับฟังคู่กรณีใหม่และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนด้วยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายตุลาการก็ได้แต่ในระหว่างที่ทำปกครองบกพร่องก็ยังไม่ได้ถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นก็ย่อมมีความผูกพันตามกฎหมายตั้งแต่ในขณะคู่กรณีได้รับแจ้งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนนั้น โดยสิทธิการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่ปรากฏตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างไรก็ดีปรากฏข้อยกเว้นในวรรคสองว่าความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไปเมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอคำให้การหรือคำแถลง เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ เมื่อมีเป็นมาตรการบังคับทางปกครองกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและวรรค 3 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่งถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ โดยสิทธิของคู่กรณีที่ถูกรับฟังจะประกอบด้วย

- (1) สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงซึ่งเจ้าหน้าที่ใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ลงโทษบุคคลโดยตรง
- (2) สิทธิได้รับโอกาสโต้แย้งแสดงข้อเท็จจริงที่ได้รับแจ้งและพยานหลักฐานของตนและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและมีระยะเวลาการเตรียมตัวที่เหมาะสม
- (3) สิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องรู้เพื่อป้องกันสิทธิของตน เช่นรายงานการสืบสวนข้อเท็จจริงรายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครอง
- (4) สิทธิที่จะแต่งตั้งทนายหรือที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือตนในการโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ทั้งนี้คู่กรณีสามารถที่จะแสดงออกโดยชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิคู่กรณีรวมถึงแสดงถึงปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองและคู่กรณีสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่สมควรตลอดจนแสดงพยานหลักฐานอันเป็นหลักประกันสิทธิของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรวจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิผู้ใดเจ้าหน้าที่ ที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ทราบถึงมูลเหตุจูงใจในการออกคำสั่งและให้โอกาส

โต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นตามสมควรเช่นก่อนการออกคำสั่งหรือถอนอาคารเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้เจ้าของงานทราบก่อนว่าได้กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารอย่างไรและให้โอกาสได้โต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นเสียก่อนทั้งนี้คำสั่งทางปกครองที่กระทบ ถึงสิทธิรวมถึงคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยที่ต้องอยู่ภายใต้หลักการรับฟังคู่กรณีตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีลักษณะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การออกคำสั่งทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 63/2553¹⁰⁷ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 102 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 15 ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ประกอบมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่ สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยจะต้องระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงทราบ โดยการแจ้งดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะระบุชื่อของพยานบุคคลที่ให้การสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ก็ได้แต่ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแจ้งแต่เพียงรายชื่อพยานบุคคลที่ให้การ สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยมิได้มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่ สนับสนุนข้อกล่าวหาทั้งที่คณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบทำให้กระบวนการสอบสวน ทางวินัยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติ ดังกล่าว และมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่ ชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ได้ อย่างไรก็ตามฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการด้วยความเร่งด่วนหรือหากเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะได้กฎหมายจึงได้ กำหนดข้อยกเว้นของหลักการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรับรองให้ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทาง ปกครองที่แม้จะมีลักษณะกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีโดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) ข้อยกเว้นเด็ดขาดข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 30 วรรคสามแห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะและถือเป็นอำนาจผูกพันของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองทันทีโดยไม่ต้องชี้แจง ข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบและให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหากเห็นว่าการให้ โอกาสเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

¹⁰⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 63/2553

(2) ข้อยกเว้นไม่เด็ดขาดเป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะให้สิทธิ แก่คู่กรณีหรือไม่ก็ได้และแม้จะถือเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองแต่การใช้ดุลพินิจนั้นก็ต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผลที่เหมาะสมด้วยซึ่งข้อยกเว้นไม่เด็ดขาดนี้ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคสอง ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้หลายกรณีดังตัวอย่างต่อไปนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 104/2549 คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี (ผู้ใหญ่บ้าน) แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งนั้นสืบเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดตามมาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ” มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่ เจ้าหน้าที่ที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (3) เมื่อข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอคำให้การหรือคำแถลง (4) โดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.257/2550¹⁰⁸ กรณีที่คู่กรณีซึ่งถูกลงโทษทางวินัยจากพฤติการณ์ที่ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คโดยไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307/ว 2794 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2535 เป็นเหตุให้เกิดการทุจริตเบิกเงินสดออกจากธนาคารนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเมื่อคู่กรณีได้ให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคลต่อเจ้าหน้าที่โดยยอมรับว่าได้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คแต่ไม่ได้ขีดฆ่าคำว่าหรือผู้ถือออกจริงเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

4.7 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวคำวินิจฉัยที่พิจารณาว่าการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชอบด้วยกฎหมายแล้วคดีหมายเลขดำที่ ฟ. 86/2552¹⁰⁹ หมายเลขแดงที่ ฟ. 99/2555 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องกรมราชทัณฑ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดีและฟ้อง ก.พ.ค. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ความว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงโทษปลดออกจากราชการตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ฟ้อง

¹⁰⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.257/2550

¹⁰⁹ คำพิพากษาศาลปกครองหมายเลขแดงที่ ฟ. 99/2555

คดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยตามความเห็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดออกจากราชการ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (ที่ ปลดปล่อยให้พักโทษในความควบคุมหลบหนีไป) เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติยกอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คดีหมายเลขดำที่ อ.109/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อ.675/2556¹¹⁰ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีรับ ราชการบำนาญเกษียณอายุราชการตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนที่ดินของรัฐสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรม ที่ดิน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันเกษียณ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้มูลว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในการออกโฉนดที่ดิน (ที่ทิ้งขยะ คลองด่าน) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.กระทรวงมหาดไทยตามพรบ.ระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2535 ปัจจุบันต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.ตามพรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) ซึ่ง อ.ก.พ.ฯ ได้มีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องโดยโต้แย้งว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่า พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงชอบแล้วพิพากษายกฟ้อง

4.8 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่าการไต่สวนชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอำนาจตามกฎหมายพิเศษก็ตาม แต่ก็ก็เป็นเพียงการใช้อำนาจทางการปกครองประการหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับการไต่สวนชี้มูลความผิดทางวินัยของสำนักงาน ป.ป.ช. มีปริมาณคดีค่อนข้างมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่มีจำนวนน้อยและมีความชำนาญเฉพาะด้านแต่ไม่มีความชำนาญในด้านการดำเนินการทาง วินัย ทำให้การสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จึงยังไม่มีผลเพียงพอ แม้การไต่สวนจะถูก กลั่นกรองจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนมีมติชี้มูลก็ตาม แต่ด้วยปริมาณงานที่มีจำนวนมากการ พิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองจึงอาจเกิดข้อผิดพลาดได้มีข้อสังเกตได้จากเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ปกครอง หรือศาลยุติธรรม มีหลายคดีที่ศาลปกครองหรือศาลอาญามีคำพิพากษาแตกต่างจากการชี้มูล ความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏตามคำพิพากษาต่อไปนี้

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.30/2557¹¹¹ ศาลปกครอง สูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งห้าออกจากราชการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 4 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งมีผลบังคับคำ

¹¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขแดงที่ อ.675/2556

¹¹¹ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.30/2557

ขออื่นนอกจากนี้ให้ยกและมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ควรที่จะดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากลับสู่ตำแหน่งเดิม ทั้งนี้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาและถือปฏิบัติต่อสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าพึงมีพึงได้ตามกฎหมายในระหว่างที่ออกจากราชการ เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำของโรงพยาบาลสุราษฎร์ธานีผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับแจ้งและรับทราบว่ามีภารกิจของเสนาบดีและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการเสนอราคาของบริษัท แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง เนื่องจากปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อส่งจ้างที่สั่งการให้ดำเนินการประกวดราคาต่อไป ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ทำบันทึกรายงานเหตุการณ์ขณะรับซองเสนอราคาต่อผู้อำนวยการโรงพยาบาลสุราษฎร์ธานีตามลำดับแล้ว โดยไม่เสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อส่งจ้างให้มีการยกเลิกการประกวดราคากรณีมีผู้เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว และไม่ได้มีการบันทึกเหตุผลสมควรที่จะประกวดราคาต่อไปเหตุการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าถือว่ามีมูลความผิดเพียงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการอันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ จึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำคำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.26/2557¹¹² ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง 7 ว สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม สั่งกักผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามมาตรา 85 (1) แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามที่ผู้ร้องสอด (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งลงวันที่ 15 มีนาคม 2553 ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ร้องสอด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องเรื่องลงโทษปลดออกจากราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินจำนวนหนึ่งและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ส่งเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทุกรอบที่มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ร้องสอดที่มีมติว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามมาตรา 85 (1) แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลผูกพันองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่ผู้ร้องสอดวินิจฉัยและยุติแล้ว

¹¹² คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.26/2557

ให้เป็นประการอื่นได้อีกอันเป็นการวินิจฉัยปัญหาระหว่างอำนาจของผู้ร้องสอดกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยในคดีนี้คือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่ไม่มีผลผูกพันศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาอุทธรณ์คดีและสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควรตามบทบัญญัติมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และมาตรา 55 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของผู้ร้องสอดแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามผู้ร้องสอดได้ชี้มูลความผิดทางวินัยและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หากศาลเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ กรณีเมื่อข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่นางสาว ป. และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นที่สมควรได้จากนาย ส. หรือนางสาว ป. อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ชอบที่จะถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสามแห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือว่ามีมูลความผิดฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา 85 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามการชี้มูลความผิดของผู้ร้องสอดจึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกันคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 676/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 88/2553

คดีหมายเลขดำที่ ฟ. 7/2554 หมายเลขแดงที่ ฟ.26/2557¹¹³ คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ ๑ ก.พ.ค. ที่ ๒ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ ๓ โดยคดีนี้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ร้องสอดความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาโทษผู้ฟ้องคดีต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษและเพิกถอนคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไม่ใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งลงโทษ

¹¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหมายเลขแดงที่ ฟ.26/2557

ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการพิจารณาการกระทำ หรือพฤติการณ์ของผู้ถูกชี้มูลความผิดนั้น ศาลต้องพิจารณาว่าการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะพิจารณาว่าการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ย่อมกระทบกับคู่กรณีทั้งสองฝ่ายรวมถึงส่งผลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ชี้มูลความผิดด้วย

คำสั่งที่ ร.743/2551¹¹⁴ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ศาลวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้มีผลบังคับให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตังกกล่าวจึงเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งทางปกครองต่อไป ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บังคับบัญชาไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คำสั่งที่ ร.560/2549¹¹⁵ คดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 5 (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงรายงานผลการสอบสวนทางวินัยที่ชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (คณะกรรมการกฤษฎีกากระทรวงการคลัง) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 (ผู้บังคับการตำรวจจังหวัดชลบุรี) เป็นผู้ลงโทษเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด กรณีการกระทำผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ที่ 5 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบที่จะหยิบยกข้อกล่าวอ้างดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคำขอที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้อยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลได้วินิจฉัยสถานะของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยยังคงมีความเห็นเป็น 2 แนวทางกล่าวคือ องค์กรคณะพิจารณาพิพากษาคดีบางองค์กรคณะเห็นว่า มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลกระทบต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว แต่ในบางองค์กรคณะก็ยังพิจารณาว่ามติชี้มูลความผิดดังกล่าวยังเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกชี้มูลความผิดแต่อย่างใด และแม้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยว่าตามคำวินิจฉัยตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดซึ่งวินิจฉัยไว้ดังนี้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.338/2552 คำร้องที่ ร.321/2552 คดีนี้ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการกับผู้ฟ้องคดีว่า กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมพนักงานสอบสวนส่ง

¹¹⁴ คำสั่งศาลปกครองที่ ร.743/2551

¹¹⁵ คำสั่งศาลปกครองที่ ร.560/2549

เรื่องให้ผู้ร้อง (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พิจารณาดำเนินการต่อมาผู้ร้องมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีมูลความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจึงส่งรายงานการไต่สวนเพื่อให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ร้องเป็นผู้ตรวจสอบและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนและดำเนินการไต่สวนผู้กล่าวหาและพยานบุคคลรวมทั้งพยานเอกสารและพยานวัตถุผู้ร้องจึงเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีมาตั้งแต่ต้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่ากระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนไม่เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และระเบียบข้อว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 หลายประการไม่มีผลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้บัญชาการสำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ) และที่ 3 (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ต้องพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่ผู้ร้องได้มีมติคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของผู้ร้องตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ผู้ร้องจึงเป็นบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยดังกล่าวและเป็นผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้

การดำเนินการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีลักษณะการดำเนินการคล้ายคลึงกับการทำงานของพนักงานสอบสวนในส่วนการสืบสวนข้อเท็จจริง และคล้ายคลึงกับการทำงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากมีการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยที่ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซึ่งเกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผูกพันผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้ออกคำสั่งลงโทษตามแนวทางการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดโดยมีเพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษว่าจะดำเนินการออกคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง

ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาลงโทษได้อย่างกว้างขวางทั้งการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและดุลพินิจในการกำหนดโทษโดยไม่ต้องผูกพันตามที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้เสนอรายงานความเห็นมาผลของบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้หลังจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดและได้ส่งเรื่องมายังผู้บังคับบัญชาแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกชี้มูลโดยไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงอีก เนื่องจากมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาถือเอาสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนของผู้บังคับบัญชา และต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องหากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการถือว่ากระทำ

ผิดวินัยผู้ถูกลงโทษ (ข้าราชการพลเรือนสามัญ) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 หมวดที่ 7 มาตรา 91 มาตรา 116 มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ลงโทษซึ่ง ก.พ.ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษ คือ ระดับการลงโทษของความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ได้กำหนดว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้อุทธรณ์ไม่มีโอกาสอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการสอบสวนวินัย การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ในข้อเหล่านั้นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่สามารถพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้และมีทางเลือกคือยกอุทธรณ์หลังจากทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกคำสั่งลงโทษจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยประเด็นหลักที่ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย (ปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ) ขอให้เพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่โดยที่แนวทางการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับสถานะของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงหรือสถานะของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 วินิจฉัยว่า คำสั่งหรือมติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องถูกรอกการเลื่อนขั้นเงินเดือน จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งหรือมติดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ส่วนแนวทางที่ 2 ศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองเป็นการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่มีผลทางกฎหมายเฉพาะระหว่างหน่วยงานเท่านั้น ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับผลกระทบไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจนกว่าผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยคำพิพากษาดังกล่าวส่งผลดังนี้ (1) ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีในส่วนที่ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากพิจารณาว่ามติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกคำสั่งลงโทษ ทำให้ผู้ถูกคำสั่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามแนวทางคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549¹¹⁶ ที่วินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลศาลก็จะกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ชี้มูลความผิดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

¹¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549

4.9 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง

คดีหมายเลขแดงที่ อ.911/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ.207/2552 คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขดำที่ 717/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 19 4/2562 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้รับตำแหน่งเป็นนายตรวจเขตควบคุมอาคารภายในเขตเทศบาลเมืองสตูลโดยรับผิดชอบเป็นนายตรวจเขต 01 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองสตูลที่ 38 5/2543 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2543 และคำสั่งเทศบาลเมืองสตูลที่ 456/2547 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2547 โดยในช่วงเวลาที่เป็นนายตรวจเขตควบคุมอาคารดังกล่าวจึงพาณิชย์ได้มาขออนุญาตก่อสร้างอาคาร 8 ชั้นเพื่อใช้เป็นโรงแรมต่อสำนักงานเทศบาลเมืองสตูลผู้ฟ้องคดีจึงออกไปดูพื้นที่ที่ขออนุญาตก่อสร้างและจัดทำแผนที่เสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อใช้ประกอบกับแบบแปลนก่อสร้างอาคารต่อมาผู้บังคับบัญชาได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลงอาคารและรื้อถอนอาคารเลขที่ 39/ 2547 ลงวันที่ 13 มกราคม 2547 ให้แก่นางเอกจิ่งพาณิชย์แต่ภายหลังได้ก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ยื่นไว้เป็นเหตุให้มีการออกคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตจึงมายื่นขออนุญาตใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยครั้งนี้มายื่นขออนุญาตก่อสร้าง 7 ชั้นและได้รับใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลงหรือรื้อถอนอาคารเลขที่ 903/2555 ซึ่งในช่วงการออกใบอนุญาตก่อสร้างมีผู้ฟ้องอาคารผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีหน้าที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตแต่อย่างใดต่อมาเจ้าของอาคารข้างเคียงได้ร้องเรียนเรื่องการก่อสร้างไปยังกระทรวงยุติธรรมกระทรวงยุติธรรมได้มีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบการก่อสร้างอาคารตัดแปลงอาคารและรื้อถอนอาคารจัดไปสวนข้อเท็จจริงโดยมุ่งประเด็นการไต่สวนไปที่ใบอนุญาตก่อสร้างทั้งที่ไม่ได้เป็นใบอนุญาตที่กระทรวงยุติธรรมให้ทำการตรวจสอบแต่อย่างใดซึ่งเป็นใบอนุญาตที่ถูกระงับหรือยกเลิกไปแล้วจากนั้นผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีมีความวิตกว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดทางวินัยและทางอาญาทั้งนี้ตามจำนวนการแต่งตั้งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงยื่นคำร้องลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2561 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาทบทวนมติใหม่ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ 3/2562

เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2562 พิจารณาและมีมติไม่ทบทวนมติเดิมของผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ในการประชุมครั้งที่ 30 3/2562 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2562 ที่ไม่พิจารณาทบทวนมติเดิม 2 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนและมีมติใหม่ตามข้อเท็จจริงและเอกสารใหม่ตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2561 ศาลได้พิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนรวมทั้งข้อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแล้วคดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่าคำนี้เป็นคำฟ้องที่ศาลรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ที่ตลอดแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2561 มาตรา 91บัญญัติว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารพยานหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายใน 30 วันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปมาตรา 18 วรรคหนึ่งบัญญัติว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม

มาตรา 91 แล้วให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกโดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นเป็นสำนวนการแต่งกายสอบสวนทางวินัยเข้าคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณีวรรค 3 บัญญัติว่าการดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับการแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ทบทวนตามมาตรา 99 วรรคสองมาตรา 59 วรรคหนึ่งบัญญัติว่าในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. วรรคสองบัญญัติว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียดเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการตามต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ว่าการพิจารณาทางปกครองหมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดทำคำสั่งทางปกครองเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้นประกอบกับข้อเท็จจริงในสำนวนคดีแล้วจะเห็นได้ว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดีแม้จะมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงขั้นตอนภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ฟ้องคดีในการเตรียมการหรือการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีอันถือเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ฉะนั้นมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจนกว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ฟ้องคดีจะพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีต่อไปและเมื่อมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีเช่นว่านี้ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2561 ขอให้ผู้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาทบทวนมติดังกล่าวใหม่แต่ผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ 30 3/2562 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2562 พิจารณาแล้วมีมติไม่ทบทวนมติเดิมก็หาผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกันดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจาก

มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องมีไว้พิจารณาได้จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องมีไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

4.10 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีมติข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ผูกพันศาลปกครอง

กรณีนี้แม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546¹¹⁷ ย่อมผูกพัน ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีอิสระในการพิจารณารรณคดีและสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสารพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

ตามบทบัญญัติ มาตรา 249 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของ ก.พ. แต่อย่างใด หากเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ กรณีจะเห็นได้ว่าจากคำพิพากษาศาลปกครองที่ยกมานั้น หลักการตรวจสอบการต้องใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองก่อน และไม่มีคำวินิจฉัยใดๆ ที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวจะทำให้ ก.พ. (ปัจจุบันคือ ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครอง อันมีลักษณะเป็นการภายในของฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้เต็มตามอำนาจตามที่กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ที่กระทำผิดที่กำหนดไว้ อันเป็นการขัดกับหลักประกันความเป็นธรรม และผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างเพียงพอ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อกลั่นกรองตรวจสอบ จึงเป็นการทำให้มีคดีขึ้นสู่ชั้นศาลเป็นจำนวนมากในขณะที่มีกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรอยู่แล้วเพื่อกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง แต่กระบวนการกลั่นกรองนั้นกลับไม่อาจทำหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่เพราะมีบทบัญญัติขอกฎหมายที่ไม่อาจทำได้จึงส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อน เสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย ผู้ถูกลงโทษเสียสิทธิประโยชน์ในหลายกรณีหากไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดจริง จึงไม่เป็นไปวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรเสียก่อน

อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายผูกพันคณะรัฐมนตรีในการบังคับใช้กฎหมายและผูกพันองค์กรศาลอื่นๆ ในการวินิจฉัยตีความและชี้ขาดปัญหาพิพาทตามกฎหมายผูกพันองค์กรอื่นๆ ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำวินิจฉัยของศาล

¹¹⁷ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

รัฐธรรมนูญดังกล่าววินิจฉัยให้แต่เพียงองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้วเท่านั้นที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยโดยให้มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้นไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่น แต่ไม่ได้วินิจฉัยให้องค์กรตุลาการอื่นได้แก่ศาลปกครองผูกพันที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดได้ทั้งหมดทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงปัญหาข้อกฎหมายและบทลงโทษ

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูล ความผิด

ทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา

สืบเนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงมีแนวคิดในการพัฒนาและสร้างระบบกลไกการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในระบบพิเศษให้มีอิสระต่างหากจากการตรวจสอบของหน่วยงานภายใน

โดยมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดิม ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

โดยเนื้อหาในส่วนการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีมาตรการพิเศษเพิ่มเติมซึ่งแตกต่างไปจากเดิม เพื่อให้กลไกการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิด ทั้งทางอาญาและทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัย ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี ซึ่งตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 ได้เปิดโอกาสให้ในกรณีที่การพิจารณาลงโทษทางวินัย หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็นว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนคดีนั้นได้

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายบางส่วนยังคงมีกรณีที่มีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

5.1 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอพิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ที่กำหนดว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนคดีนั้นได้...”

บทบัญญัติดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกเป็นผลให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาถูกผูกมัดให้ต้องออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่มีโอกาสได้ใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็นว่ามีเหตุที่จะขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติชี้มูลในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือ

กระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา เพื่อขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณา ทบทวนคดีนั้นได้ แต่หากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็นว่ามีเหตุ อื่นอันเกี่ยวข้องกับปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการชี้แจง ข้อเท็จจริงตามสมควร หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามา ในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ พิจารณาทางปกครอง

หรือกรณีที่มีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อ กฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็น ประโยชน์แก่คู่กรณี หรือหากเห็นว่ามีเหตุอื่นอันเกี่ยวกับความบกพร่องของกระบวนการไต่สวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา 99 มิได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ขอ ทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถขอ ทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีผู้ถูกกล่าวหา และ ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ดุลยพินิจอย่างไม่เป็นธรรมส่งผลต่อการดำเนินการตามขั้นตอนทางวินัยขาด ประสิทธิภาพซึ่งอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสียหายหรือขาดหลักประกันในการดำเนินการทาง วินัยของหน่วยงานรัฐต่อผู้ได้รับผลร้ายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้มีปัญหามาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพแก่การบังคับใช้หรือไม่เพียงใด

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มีเจตนารมณ์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาผู้ถูก กล่าวหาสามารถขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้¹¹⁸ โดยอาศัยเหตุในกรณีที่มีพยานหลักฐาน ใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐาน ความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติได้ เนื่องจากอำนาจในการดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้ ถูกกล่าวหาหรือองค์กรต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา

ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออก คำสั่งทางปกครองลงโทษทางวินัย ทำให้ไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาได้ ดังนั้น มาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้มีอำนาจ ในการออกคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสในการใช้ดุลยพินิจขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูล ความผิดทางวินัยได้เท่าที่มีเหตุตามมาตรา 99

¹¹⁸ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 393 วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2560

โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ที่ ปช.0026/ว 28 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2564 แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย ตามมาตรา 99 สรุปว่า

- (1) ผู้มีหนังสือขอให้ทบทวนต้องเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย
- (2) ต้องมีพยานหลักฐานใหม่ คือ พยานที่ยังไม่เคยปรากฏในสำนวนการไต่สวนไม่ใช่การกลับคำให้การพยาน และต้องเป็นพยาน ที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่รู้ว่ามีอยู่ก่อนแล้ว
- (3) พยานหลักฐานใหม่ต้องสำคัญทำให้คำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป และ
- (4) ต้องยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องชี้มูลจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.¹¹⁹

กรณีที่ไม่เข้าเงื่อนไขการเสนอพยานหลักฐานใหม่ตามแนวทางข้างต้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ต่อไป

โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่สามารถขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลยพินิจในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติใหม่ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของผู้ที่ออกคำสั่งทางปกครองที่สามารถทบทวนและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ แต่เนื่องจากผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องผูกพันให้ออกคำสั่งทางปกครองตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจใช้ดุลยพินิจเป็นประการอื่นได้ ดังนั้น มาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติเท่าที่มีเหตุตามมาตรา 99

การที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการชี้แจงข้อเท็จจริงตามสมควรหรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือกรณีที่มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี หรือหากเห็นว่ามีเหตุอื่นอันเกี่ยวกับความบกพร่องของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เพราะการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

¹¹⁹ หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช. 0026/ว 0028 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2564 เรื่อง แนวทางการเสนอพยานหลักฐานใหม่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

จะกระทำโดยองค์กรต้นสังกัดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.อยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่อยู่ในฐานะเหนือกว่าหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจในการดำเนินคดีทุจริตเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น

ประกอบกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานรัฐ จึงต้องมีความรวดเร็วและมีความคล่องตัวในการตรวจสอบภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เพื่อมิให้เกิดการประวิงเวลาหรือเพื่อช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องได้รับโทษทางวินัย จึงไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจโดยองค์กรต้นสังกัดที่มีฐานะต่ำกว่าได้ จึงได้กำหนดให้องค์กรต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น

โดยมาตรา 99 มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่อยู่ในสำนวนที่แสดงว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหากระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาอันจะเป็นเหตุให้เกิดการพิจารณาใหม่เพื่อให้เกิดความถูกต้องแท้จริงยิ่งขึ้น โดยบทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้มุ่งหมายให้เกิดการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรที่อยู่ในฐานะเหนือกว่าองค์กรต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาและมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องปฏิบัติตามซึ่งหากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในความเป็นจริงการไต่สวนจะกระทำโดยพนักงานไต่สวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดทำรายงานการสอบสวนพร้อมสรุปความเห็นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มิได้เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนด้วยตนเอง จึงทำให้การใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นการพิจารณาจากรายงานหรือสำนวนการไต่สวนของพนักงานไต่สวนเท่านั้น อาจทำให้การพิจารณาข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนไป

และอาจทำให้การใช้ดุลยพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการไต่สวนชี้มูลความผิดทางวินัยของสำนักงาน ป.ป.ช. มีปริมาณคดีค่อนข้างมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่มีจำนวนน้อยและมีความชำนาญเฉพาะด้านแต่ไม่มีความชำนาญในด้านการดำเนินการทางวินัย ทำให้การสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.จึงยังไม่มีรายละเอียดเพียงพอ แม้การไต่สวนจะถูกกลั่นกรองจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนมีมติชี้มูลก็ตาม แต่ด้วยปริมาณงานที่มีจำนวนมากการพิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองจึงอาจเกิดข้อผิดพลาดได้มีข้อสังเกตได้จากเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม มีหลายคดีที่ศาลปกครองหรือศาลอาญามีคำพิพากษาแตกต่างจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ

ป.ป.ช. ปรากฏตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.30/2557 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำคำสั่งลงโทษของ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.26/2557 เห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลยอมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ กรณีเมื่อข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

แม้ผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่ามติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในส่วนของคุณพิพจน์ในการกำหนดโทษตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีคำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดชั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว...” และใช้สิทธิทางศาลเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี...” หรือจะใช้สิทธิฟ้องคดีโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์คุณพิพจน์ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้...”

ทั้งนี้ เพราะการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่อาจถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรศาลตามหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งการถูกตรวจสอบโดยศาลถือเป็นการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายปกครองที่สำคัญที่สุดและให้หลักประกันความยุติธรรมกับประชาชนได้มากที่สุดก็ตาม แต่การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความบกพร่องจะถูกผูกมัดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้ และผู้ถูกกล่าวหาจะใช้ระยะเวลาในการต่อสู้คดี ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ยังขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญบางประการในการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย

5.2 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา 98 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยโดยถือตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนโทษทางวินัยนั้น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความผูกพันต่อการวินิจฉัยความผิดทางวินัย การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดมาตรการพิเศษในการดำเนินทางวินัยจะทำให้การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องยึดถือตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลอันมีลักษณะเช่นองค์กรณีวินัยชี้ขาด¹²⁰ ซึ่งทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และไม่ผ่านองค์กรณีพิจารณาอุทธรณ์เป็นการตัดอำนาจการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา โดยองค์กรณีดังกล่าวไม่มีอำนาจในกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและไม่อาจโต้แย้งมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่มีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ซึ่งถือเป็นการจำกัดดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา โดยปัจจุบันในทางวิชาการก็ยังปรากฏแนวคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเห็นแตกต่างกันแยกออกเป็นสองฝ่ายกล่าวคือ

ความเห็นแรก¹²¹ เห็นว่า กระบวนการในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับผลที่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษผู้ถูกกล่าวหาโดยให้ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น เห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรมในทางกฎหมาย เพราะโดยเหตุผลของเรื่องแล้วชอบที่จะต้องให้ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมีคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาเสียก่อนจึงจะมีผลนำไปสู่การลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ดังนั้น โดยลำพังของผลแห่งการชี้มูลในความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังไม่ควรจะมีผลผูกพันเด็ดขาดให้ต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกทันที ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้การมีผลผูกพันเด็ดขาดในกรณีเช่นนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล มิใช่ให้ผูกพันเด็ดขาดด้วยการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น และตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

¹²⁰ นันทวัฒน์ รัฐนนท์ เนื่อนิม, (เชิงอรรถ 1)

¹²¹ บรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ความเห็นส่วนตัว คำวินิจฉัยที่ 11/2566 เรื่องพิจารณาที่ 9/2566 วันที่ 26 กรกฎาคม 2566

2561 เห็นว่าบทบัญญัตินี้ย่อมขัดต่อ “หลักการฟังความสองฝ่าย” ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาพิจารณาในกรณีนี้ได้

ความเห็นที่สอง¹²² เห็นว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกออกแบบให้มีลักษณะของการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษจากผู้บังคับบัญชา จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่ง ด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรหลักที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ดูแลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานของรัฐเป็นการเฉพาะ อีกทั้งกระบวนการไต่สวนมีขั้นตอนที่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้ข้อกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนอยู่แล้ว ย่อมทำให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่มีหลักประกันความถูกต้องและเป็นธรรมไม่น้อยไปกว่ากระบวนการสอบสวนที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการเอง อีกทั้งยังมีบทบัญญัติมาตรา 99 ที่ให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้สามทางเลือก คือ สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองในทันที หรือใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกระบวนการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ตนสังกัด หรือทางเลือกสุดท้าย หากผู้ถูกลงโทษประสงค์จะโต้แย้งเฉพาะดุลยพินิจในการสั่งลงโทษ ก็สามารถอุทธรณ์เฉพาะส่วนนี้ตามกระบวนการกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ตนสังกัด และหากยังไม่พอใจยังสามารถยื่นฟ้องศาลปกครองได้อีกจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีได้ละเมิดหลักความเสมอภาค

จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีที่มาจากการริเริ่มการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารปราบปรามการทุจริตในแวดวงข้าราชการ ซึ่งเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้นรวม 8 องค์กรหนึ่งในจำนวนนั้นได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการ ที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เป็นผลให้ได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ช." ขึ้น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญคือให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมอยู่ด้วยและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 234

¹²² อุดม รัฐอมฤต, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ความเห็นส่วนตนคำวินิจฉัยที่ 10/2566 เรื่องพิจารณาที่ 4/2566 วันที่ 26 กรกฎาคม 2566

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีการทํางานในการดำเนินคดีทุจริตเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรัฐองค์กรอิสระ ถือเป็นกลไกของการบริหารราชการของรัฐบาลรูปแบบใหม่อันมีแนวคิดมุ่งไปในทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการแบบเดิมที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน คือ ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิมยึดติดอยู่กับระเบียบกฎหมายและปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารแบบเดิมเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นองค์กรหน่วยตรวจสอบพิเศษที่มีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากส่วนราชการอื่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิมยึดติดอยู่กับระเบียบกฎหมายและปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารแบบเดิม จึงต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นที่ถูกตรวจสอบ นอกจากนี้ยังแก้ไขปัญหาการตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกันที่อาจมีการช่วยเหลือกันเพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบจึงทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 เห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยมีรูปแบบและลักษณะใกล้เคียงกับในประเทศไทย โดยการดำเนินการทางวินัยจะเริ่มต้นจากฝ่ายปกครององค์กรต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย และเมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จต้องจัดทำรายงานสรุปผลการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยหรือผู้บังคับบัญชา ดังนี้

(1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส การดำเนินการทางวินัยเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชา จัดทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ โดยจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบแล้วแจ้งมติต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกพันในการสั่งลงโทษทางวินัยโดยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้

(2) สหรัฐอเมริกา องค์กรต้นสังกัดเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัด เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยลงโทษ โดยจะเห็นได้ว่ารายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นของเจ้าหน้าที่

สอบสวน หรือของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเบื้องต้นจะไม่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาที่เหนือชั้นขึ้นไป ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

(3) ประเทศอังกฤษ มีองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่า The Serious Fraud Offices (SFO) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1988 มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีเป้าหมายในการลดการฉ้อโกง การคอร์รัปชัน และสร้างความเชื่อมั่นในระบบงานราชการ โดยทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตและส่งเรื่องการดำเนินการทางวินัยให้กับองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศไทย เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners มีหน้าที่ในงานบุคลากร และวินัยจรรยาบรรณ ร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติและความผิดของข้าราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรม, ทำการไต่สวนและวินัยจรรยาบรรณ, ออกระเบียบต่างๆเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, ดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยกระบวนการลงโทษทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาแล้วมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องฟ้องเพิกถอนคำสั่ง ซึ่งจะเห็นว่าองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศไทย เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners ไม่จำเป็นต้องผูกพันตามมติหรือรายงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยภายในองค์กรแต่อย่างใด

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยคล้ายคลึงกับการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ และมีรูปแบบการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกันประเทศไทย แต่จะมีความแตกต่างที่ประเทศไทยจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ โดยไม่ใช่องค์กรต้นสังกัด แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำรายงานและส่งความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาในกระบวนการสอบสวนของประเทศไทยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และลงโทษผู้ถูกกล่าวหาไปตามนั้น คือ ต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ และหากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ในต่างประเทศจะไม่มี การบังคับผู้บังคับบัญชาให้ต้องลงโทษทางวินัยของหน่วยตรวจสอบแต่อย่างใด แต่ด้วยเหตุที่ในประเทศไทยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีฐานะเหนือกว่าองค์กรพิจารณาอุทธรณ์หรือองค์กรต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่ง ก.พ.ค. เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบข้าราชการ มีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์กรต้นสังกัด หรือหน่วยงานพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลง ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลได้

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ดำเนินการทางวินัย (ก.พ.ค.) บทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และศึกษาองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ พบว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยมีฐานะเหนือกว่าองค์กรต้นสังกัด และมีความแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาที่การดำเนินการทางวินัยในฝ่ายบริหารเป็นเรื่องของ ก.พ.ค. โดยไม่ปรากฏว่ามีองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามามีอำนาจในการชี้มูลความผิด และในประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันการดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตของข้าราชการเป็นเรื่องของการดำเนินคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม และการดำเนินคดีทุจริตนักการเมืองเป็นเรื่องคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลพิเศษส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ปรากฏว่ามีองค์กรปราบปรามการทุจริต เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ส่วนในประเทศอังกฤษมีองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่า The Serious Fraud Offices (SFO) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาล มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่การดำเนินการทางวินัยจะต้องส่งเรื่องให้กับ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ไม่จำเป็นต้องผูกพันตามมติหรือรายงานของ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยภายในองค์กรแต่อย่างใด

เมื่อวิเคราะห์ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ได้กำหนดให้มติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย ผูกพันคณะรัฐมนตรีในการบังคับใช้กฎหมาย และผูกพันองค์กรศาลอื่นๆ ในการวินิจฉัยตีความ และชี้ขาดปัญหาพิพาทตามกฎหมาย ผูกพันองค์กรอื่นๆของรัฐที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว วินิจฉัยให้แต่เพียงองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น ที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยโดยให้มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา หรือมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่น จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาหรือองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

โดยปัจจุบันในทางวิชาการก็ยังปรากฏแนวคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเห็นแตกต่างกันแยกออกเป็นสองฝ่ายกล่าวคือ

ความเห็นแรก¹²³ เห็นว่า กระบวนการในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับผลที่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษผู้ถูกกล่าวหาโดยให้ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น เห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรมในทางกฎหมาย เพราะโดยเหตุผลของเรื่องแล้วชอบที่จะต้องให้ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมีคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาเสียก่อนจึงจะมีผลนำไปสู่การลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ดังนั้น โดยลำพังของผลแห่งการชี้มูลในความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังไม่ควรจะมีผลผูกพันเด็ดขาดให้ต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกทันที ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้การมีผลผูกพันเด็ดขาดในกรณีเช่นนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล มิใช่ให้ผูกพันเด็ดขาดด้วยการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น และตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เห็นว่าบทบัญญัตินี้ย่อมขัดต่อ “หลักการฟังความสองฝ่าย” ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาพิจารณาในกรณีนี้ได้

ความเห็นที่สอง¹²⁴ เห็นว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกออกแบบให้มีลักษณะของการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษจากผู้บังคับบัญชา จึงมีลักษณะเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่ง ด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรหลักที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ดูแลการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานของรัฐเป็นการเฉพาะ อีกทั้งกระบวนการไต่สวนมีขั้นตอนที่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้ข้อกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนอยู่แล้ว ย่อมทำให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่มีหลักประกันความถูกต้องและเป็นธรรมไม่น้อยไปกว่ากระบวนการสอบสวนที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการเอง อีกทั้งยังมีบทบัญญัติมาตรา 99 ที่ให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไว้สามทางเลือก คือ สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองในทันที หรือใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกระบวนการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ตนสังกัด หรือทางเลือกสุดท้าย หากผู้ถูกลงโทษประสงค์จะโต้แย้งเฉพาะดุลยพินิจในการสั่งลงโทษ ก็สามารถอุทธรณ์เฉพาะส่วนนี้ตามกระบวนการกฎหมายบริหารงานบุคคลที่ตนสังกัด และหากยังไม่พอใจยังนำคดีสู่ศาลปกครองได้อีกจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมิได้ละเมิดหลักความเสมอภาค

¹²³ บรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ (เชิงอรธ 121)

¹²⁴ อุดม รัฐอมฤต (เชิงอรธ 122)

ตามแนวคำวินิจฉัยส่วนตนของศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีความเห็นออกเป็นสองแนวทาง ซึ่งฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาหลักการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างจำกัด อำนาจดุลยพินิจกรณีนี้เป็นอำนาจอยู่ระหว่างดุลยพินิจอย่างสมบูรณ์กับอำนาจผูกพัน เช่น การพิจารณาโทษทางวินัยกรณีที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีชี้มูลความผิดทางอาญาประกอบด้วย ซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องพิจารณาโทษทางวินัยโดยถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วพิจารณาโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ซึ่งกรณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 มาตรา 98 ที่ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาต้องผูกพันตามดุลยพินิจหรือมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างจำกัด ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาต้องออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจใช้ดุลยพินิจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดได้

แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 (ตามบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 393 วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2560) เป็นมาตรการผ่อนปรนโดยเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยอาศัยเหตุในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติได้¹²⁵ และนอกจากนี้ หากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาถูกจำกัดการใช้ดุลยพินิจก็อาจเพิ่มมาตรการที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบถามความเห็นของผู้บังคับบัญชาก่อนการลงมติชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้เสนอความเห็นก่อนได้

นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์ตามความเห็นของท่านบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ เห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรมในทางกฎหมาย เพราะโดยเหตุผลของเรื่องแล้วชอบที่จะต้องให้ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมีคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาเสียก่อนจึงจะมีผลนำไปสู่การลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ดังนั้น โดยลำพังของผลแห่งการชี้มูลในความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังไม่ควรจะมีผลผูกพันเด็ดขาดให้ต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกทันที ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้การมีผลผูกพันเด็ดขาดในกรณีเช่นนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล มิใช่ให้ผูกพันเด็ดขาดด้วยการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น ซึ่งเห็นว่า

¹²⁵ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 393 วันศุกร์ที่ 15 กันยายน 2560

เพียงมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เพียงพอที่จะให้บุคคลต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ

ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มืองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่วินิจฉัย โดยมีอำนาจตรวจสอบการทุจริตและส่งเสริมการดำเนินการทางวินัยให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัยเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners มีหน้าที่ในงานบุคลากร และวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติและความผิดของข้าราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรม, ทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์, ออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, ดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยไม่อยู่ภายใต้สังกัดเดียวกับหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา และเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้ด้วย ซึ่งในประเทศไทยมีองค์กรบริหารงานบุคคล เช่น ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล จึงควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการได้ด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหากับการดำเนินกระบวนการทางวินัยให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.3 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ออกตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดยหลักแล้วผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เมื่อเห็นว่ามีเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และมีอำนาจในการพิจารณาใหม่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคำวินิจฉัยที่ 2/2546 วินิจฉัยไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก¹²⁶ ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา

¹²⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ที่คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่

จากการศึกษาพบว่า องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีภารกิจในการดำเนินคดีทุจริตเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรัฐองค์กรอิสระ ถือเป็นกลไกของการบริหารราชการของรัฐบาลรูปแบบใหม่อันมีแนวคิดมุ่งไปในทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการแบบเดิมที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน คือ ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิมยึดติดอยู่กับระเบียบกฎหมายและปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารแบบเดิมเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นองค์กรหน่วยตรวจสอบพิเศษที่มีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากส่วนราชการอื่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิมยึดติดอยู่กับระเบียบกฎหมายและปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารแบบเดิม จึงต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นที่ถูกตรวจสอบ

นอกจากนี้ยังแก้ไขปัญหาการตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกันที่อาจมีการช่วยเหลือกันเพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบ จึงทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจถูกเปลี่ยนแปลงโดยผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้การที่มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยโดยถือตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนโทษทางวินัยนั้น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความผูกพันต่อการวินิจฉัยความผิดทางวินัย การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดมาตรการพิเศษในการดำเนินทางวินัยจะทำให้การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ต้องผู้บังคับบัญชาอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องยึดถือตามสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลอันมีลักษณะเช่นองค์กรวินิจัยชี้ขาด

เมื่อวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาใหม่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นอำนาจของผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการภายหลังการออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปแล้ว เมื่อพิจารณาตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เนื่องจากดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยต้องถือสำนวน

การไต่สวนและรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และจะไม่สามารถใช้ดุลยพินิจเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดวิธีการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงไม่อาจนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับได้ เป็นไปตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้...”

ดังนั้น ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่สามารถใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 2/2546 วินิจฉัยไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองถูกจำกัดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และไม่อาจใช้มาตรา 54 ในการพิจารณาความถูกต้องแท้จริงของคำสั่งทางปกครองได้เนื่องจากเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนไว้ก่อนแล้ว และถือเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่อาจกระทำได้ แต่ทั้งนี้ เพื่อคำนึงถึงอำนาจดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้ในการออกคำสั่งทางปกครอง จึงได้มีการบัญญัติมาตรา 99 เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้โดยอาศัยกรณีตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เมื่อมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสามารถมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยใหม่ได้

5.4 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยผู้ถูกกล่าวหา

เนื่องจากมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดที่มีโทษทางวินัย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความยุติธรรมในการดำเนินการ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิในการโต้แย้งหรือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าวได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 99 โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการมีคำขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดดังกล่าว แต่บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในการมีคำขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดเท่านั้น โดยผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิในการขอทบทวนมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด

จากการศึกษาพบว่า ตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุงและยกระดับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองให้มีมาตรฐานและมีกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมต่อหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยด้วยการนำกระบวนการการออกคำสั่งทางปกครองที่มีคุณภาพตั้งแต่กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจนถึงการบังคับคำสั่งทางปกครองเพื่อคำนึงถึงสิทธิของคู่กรณีในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานและมีโอกาสเพียงพอในการโต้แย้งข้อเท็จจริง เพื่อปกป้องสิทธิของตนจากกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องมีโอกาสนในการแสดงหลักฐานและมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงได้ โดยผู้ถูกกระทบสิทธิต้องได้รับโอกาสดังกล่าวอย่างถูกต้องและเพียงพอตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ นับว่าเป็นหัวใจของกระบวนการรวบรวมข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง และทำให้กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีความยุติธรรมเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และให้ผู้ได้รับผลกระทบมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานเสนอหลักฐาน โดยหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิมีรากฐานมาจากแนวคิดสองประการ คือ

ประการแรก คือ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่รู้ข้อเท็จจริงเพียงพอและได้ตัดสินความผิดและออกคำสั่งทางปกครองเพื่อลงโทษทางวินัย ซึ่งคำสั่งทางปกครองนี้อาจตรงกันข้ามกับความจริง การรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิจึงเป็นรากฐานสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง

ประการที่สอง ศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคนเท่าเทียมกัน เนื่องจากบุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกัน เมื่อถูกการกระทำใด ๆ ของรัฐที่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงควรมีโอกาสนในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังความของผู้ถูกกระทบสิทธิก่อน

การรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิถือเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของตน โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้

ยอมรับเอาหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิมาบัญญัติไว้ปรากฏตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสในการแสดงหลักฐานและมีสิทธิในการโต้แย้งข้อเท็จจริงได้ เพื่อให้ผู้ถูกระทบสิทธิได้รับโอกาสดังกล่าวอย่างถูกต้องและเพียงพอตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ ประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.825/2558 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.63/2553 สิทธิการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่ปรากฏตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิคุณกรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คุณกรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นที่ฝ่ายปกครองจะสามารถออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะกระทบต่อสิทธิของคุณกรณีโดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคุณกรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนได้ เพราะมิใช่การกระทำทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่ถือเป็นอำนาจผูกพันเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองทันทีโดยไม่ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงให้คุณกรณีทราบและให้โอกาสคุณกรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสในการแสดงหลักฐานและมีสิทธิในการโต้แย้งข้อเท็จจริงได้ เพื่อให้ผู้ถูกระทบสิทธิได้รับโอกาสดังกล่าวอย่างถูกต้องและเพียงพอตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ.2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ก็ได้ยอมรับเอาหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิมาใช้ในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย ปรากฏตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 77 “การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจาหรือ ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือก็ได้ และการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะอ้างพยานบุคคลหรือนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานโดยขอให้คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นเรียกหรือไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้...”

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสมีหลักการสำคัญในการดำเนินการทางวินัย โดยการลงโทษทางวินัยมีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการไล่ออกจากราชการ ดังนั้น กฎหมายและคำพิพากษาของศาลจึงบัญญัติและรับรองให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการของศาล กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 22 เมษายน 1905 มาตรา 65 ได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิในการโต้แย้งอย่างเต็มที่ และมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริงและโต้แย้งข้อกล่าวหาโดยมีผู้ช่วยหนึ่งคนหรือหลายคนและผู้ถูกกล่าวหาเอามาเองก็ได้ นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนการสอบสวนที่นำมากล่าวหาตนเองได้ซึ่งตามมาตรา 2 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 ได้กำหนดให้การดำเนินการพิจารณาในวันหนึ่งพิจารณาเริ่มจากการที่ประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอ

ข้อเท็จจริงต่างๆ แห่งกรณีการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวนจากนั้นคณะกรรมการสอบสวนต้องมีการรับฟังถ้อยคำผู้ถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาก็ได้ ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความเพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาด้วย ซึ่งเป็นสิทธิที่ถูกรัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ.1950 และผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิในการอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ และอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษโดยการฟ้องคดีเพิกถอนการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิจึงเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับให้ถือปฏิบัติในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองได้ก้าวล่วงเข้าไปกระทบถึงสิทธิ เสรีภาพของบุคคล ฝ่ายปกครองหรือผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องจัดให้มีการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิเพื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอก่อน เพื่อมิให้มีการจัดทำคำสั่งทางปกครองตรงกันข้ามกับความจริงและคำนึงถึงศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคล เนื่องจากบุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกัน เมื่อถูกการกระทำใดๆ ของรัฐที่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงควรมีโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังความของผู้ถูกกระทบสิทธิก่อน

แต่ทั้งนี้ ก็มีข้อยกเว้นบางประการซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยในวรรคท้ายได้กำหนดให้ “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

ดังนั้น บุคคลซึ่งเป็นข้าราชการจึงถูกจำกัดสิทธิบางประการไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการที่อาจจะนำหลักความเท่าเทียมกันโดยทั่วไปมาใช้ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะมิได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์ดุลยพินิจในการกำหนดฐานความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้คงอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลยพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาอาจใช้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรศาลและเป็นหลักประกันที่รับรองคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอีกช่องทางหนึ่งได้

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ เมื่อพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครอง อันมีสาระสำคัญ 3 ประการด้วยกันคือ

1. หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือก ออกคำสั่งที่อยู่ในเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจโดยฝ่ายปกครองต้องมี มาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ เมื่อความมุ่งหมายในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริต ถือเป็นภารกิจสำคัญของฝ่ายปกครองที่ต้องมีการดำเนินการที่รอบรัด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการ ปราบปรามการทุจริต ผู้ถูกกล่าวหาจึงอาจเสียสิทธิบางประการเพื่อเกิดประโยชน์แก่ภารกิจของ หน่วยงานรัฐ

2. หลักแห่งความจำเป็น เป็นหลักที่บังคับให้การกระทำทางปกครองสามารถบรรลุ เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ถ้าจะต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นการ กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด โดยต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการออกคำสั่งว่ามี เหตุผลเพียงพอหรือจะสามารถทำให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ได้หรือไม่

3. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครอง ใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือสังคมโดยส่วนรวมกับ ประโยชน์มหาชนอันจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครอง

การที่ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกระทบสิทธิจากการได้รับคำสั่งทางปกครองที่ถือตามมติข้อมูล ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่มีโอกาสในการขอทบทวนมติข้อมูลความผิดทางวินัยกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสิทธิในการอุทธรณ์เพื่อให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงฐานความผิดในการ พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลยพินิจในการกำหนดโทษของผู้ ออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียสิทธิบางประการและไม่เป็นไปตามหลักความ ได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงหลักการขอพิจารณาทบทวนมติข้อมูล มี วัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทบทวนมติและแก้ไขมติให้ถูกต้องซึ่งหากเห็นว่ามี ข้อผิดพลาดในข้อเท็จจริงข้อกฎหมายหรือความเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถแก้ไขทบทวน เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนมตินั้นได้ และเป็นช่องทางสำคัญในการแก้ไขมติข้อมูลความผิดทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งผลผูกมัดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องออกคำสั่งทางปกครอง ลงโทษทางตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเกิดการกระทบซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับคำสั่งทาง ปกครอง ซึ่งการขอทบทวนมติข้อมูลความผิดนั้นเป็นไปเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับ คำสั่งทางปกครอง จึงต้องมีบทบัญญัติเปิดช่องทางให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติข้อมูลความผิด ทางวินัยแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยตรง เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถอุทธรณ์ดุลยพินิจใน การกำหนดฐานความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ คงอุทธรณ์ได้เพียงดุลยพินิจในการกำหนดโทษ เท่านั้น นอกจากนี้ย่อมเป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ถูก กล่าวหา และถือเป็นกระบวนการที่เป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็น ธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษมีหนทางแสวงหาความ

ยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา แต่เนื่องจากการดำเนินการไต่สวนและการดำเนินการลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความรวดเร็ว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจใช้สิทธิบางประการได้

แม้ว่าตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจขอให้พิจารณาบททวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่เท่านั้นก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ควรเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเหตุดังกล่าวได้ด้วย เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาเป็นคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมติ ซึ่งมีความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากผู้บังคับบัญชาไม่หยิบยกพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา ก็จะเสียสิทธิในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาบททวนมติ ซึ่งมีความผิดทางวินัย โดยผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกลงโทษทางวินัยไปก่อนโดยไม่อาจอุทธรณ์ความผิดต่อหน่วยงานผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และไม่อาจเปลี่ยนแปลงดุลยพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดฐานความผิดได้คงอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลยพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเมื่อคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา กับจุดมุ่งหมายในการตรวจสอบการทุจริตแล้ว การให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการขอทบทวนมติ ซึ่งมีความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา กับการที่หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากการขอทบทวนมติ ซึ่งมีความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่การก้าวล่วงการใช้ดุลยพินิจหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูล และยังคงเจตนาารมณ์ในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานรัฐ แต่เพื่อเป็นการผ่อนปรนมาตรการที่รวดเร็วและเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิบางประการเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาได้รับคำสั่งทางปกครองจะเป็นผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่โดยตรงจากการออกคำสั่งทางปกครอง จึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการขอพิจารณาใหม่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 99 เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาบททวนมติ ซึ่งมีความผิดที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ด้วย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ปัญหาการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและระบบเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงมีแนวคิดในการพัฒนาและสร้างระบบกลไกการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในระบบพิเศษให้มีอิสระต่างหากจากการตรวจสอบของหน่วยงานภายในขึ้น โดยมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดิม

ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยเนื้อหาในส่วนการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีมาตรการพิเศษเพิ่มเติมซึ่งแตกต่างไปจากเดิม เพื่อให้กลไกการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาโทษทางวินัย

ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัย ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 ได้เปิดโอกาสให้ในกรณีที่มีการพิจารณาลงโทษทางวินัย หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เห็น

ว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนคดีนั้นได้

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางส่วนยังคงมีกรณีที่มีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

6.1.1 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอพิจารณาทบทวนคดีซึ่งมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การที่กฎหมายบทบัญญัติดังกล่าวได้จำกัดเฉพาะกรณีผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา เพื่อให้เกิดการขอทบทวนในกรณีที่จำเป็นและมีพยานหลักฐานใหม่กรณีที่ไม่อยู่ในสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เพื่อมิให้เกิดการประวิงเวลาหรือเพื่อช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับโทษทางวินัยโดยองค์การต้นสังกัด และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานต้นสังกัด ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้ดุลยพินิจเฉพาะในกรณีที่มิเหตุจำเป็นตามมาตรา 99 โดยบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มุ่งหมายให้เกิดการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในความเป็นจริงการไต่สวนจะกระทำโดยพนักงานไต่สวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจัดทำรายงานการสอบสวนพร้อมสรุปความเห็นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนด้วยตนเอง จึงทำให้การใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการพิจารณาจากรายงานหรือสำนวนการไต่สวนของพนักงานไต่สวนเท่านั้น อาจทำให้การพิจารณาข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนไป และอาจทำให้การใช้ดุลยพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการไต่สวนซึ่งมูลความผิดทางวินัยของสำนักงาน ป.ป.ช. มีปริมาณคดีค่อนข้างมากซึ่งไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่มีจำนวนน้อยและมีความชำนาญเฉพาะด้านแต่ไม่มีความชำนาญในด้านการดำเนินการทางวินัย ทำให้การสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จึงยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ แม้การไต่สวนจะถูกกลั่นกรองจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนมีมติชี้มูลก็ตาม แต่ด้วยปริมาณงานที่มีจำนวนมากการพิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองจึงอาจเกิดข้อผิดพลาดได้มีข้อสังเกตได้จากเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม มีหลายคดีที่ศาลปกครองหรือศาลอาญามีคำพิพากษาแตกต่างจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏตามคำพิพากษาต่อไปนี้

ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.30/2557 คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำคำสั่งลงโทษของ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.26/2557 เห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลยอมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ กรณีเมื่อข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การขอทบทวนมติข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ยังขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญบางประการในการขอทบทวนมติข้อมูลความผิดทางวินัย

6.1.2 ประการที่สอง ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติข้อมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขาดอิสระในการใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งทางปกครอง

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ซึ่งกำหนดให้ถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย ผูกพันคณะรัฐมนตรีในการบังคับใช้ กฎหมาย และผูกพันองค์กรศาลอื่นๆ ในการวินิจฉัยตีความ และชี้ขาดปัญหาพิพาทตามกฎหมาย ผูกพันองค์กรอื่นๆของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว วินิจฉัยให้แต่เพียงองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น ที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยโดยให้มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา หรือมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่น จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา หรือองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้

การที่ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาจะทำให้ผู้บังคับบัญชาขาดดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ โดยอาศัยเหตุพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา

ซึ่งหากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ก็ควรแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 98 เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบถามความเห็นของผู้บังคับบัญชาก่อนการลงมติลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาก่อนได้ นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์ตามความเห็นของท่านบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ เห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่ยังขาดความเชื่อมโยงและขาดความชอบธรรม

ในทางกฎหมาย เพราะโดยเหตุผลของเรื่องแล้วขอที่จะต้องให้ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมีคำพิพากษาให้ลงโทษทางอาญาเสียก่อนจึงจะมีผลนำไปสู่การลงโทษทางวินัยให้ลงโทษปลดหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ดังนั้น โดยลำพังของผลแห่งการชี้มูลในความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังไม่ควรจะมีผลผูกพันเด็ดขาดให้ต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกทันที ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้การมีผลผูกพันเด็ดขาดในกรณีเช่นนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาล มิใช่ให้ผูกพันเด็ดขาดด้วยการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

ซึ่งเห็นว่า เพียงมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เพียงพอที่จะให้บุคคลต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่วินิจฉัย โดยมีอำนาจตรวจสอบการทุจริตและส่งเรื่องการดำเนินการทางวินัยให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัยเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners มีหน้าที่ในงานบุคคล และวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติและความผิดของข้าราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรม, ทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์, ออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, ดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยไม่อยู่ภายใต้สังกัดเดียวกับหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา และเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้ด้วย ซึ่งในประเทศไทยมีองค์กรบริหารงานบุคคล เช่น ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล จึงควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการได้ด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหากับการดำเนินกระบวนการทางวินัยให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.1.3 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ออกตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการถือสำนวนการไต่สวนและรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว ซึ่งจะไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาใหม่ได้อีก เนื่องจากดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาถูกจำกัดโดยกฎหมายเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ที่ต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 98

และตามมาตรา 99 ก็ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้โดยอาศัยเหตุที่ว่าต้องมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา จึงไม่อาจนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับได้ เป็นไปตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 “วิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ...” ดังนั้น ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่สามารถใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาใหม่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ 2/2546 วินิจฉัยไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองถูกจำกัดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และไม่อาจใช้มาตรา 54 ในการพิจารณาความถูกต้องแท้จริงของคำสั่งทางปกครองได้เนื่องจากเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนไว้ก่อนแล้ว และถือเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่อาจกระทำได้

6.1.4 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้ถูกกล่าวหา

ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยในวรรคท้ายได้กำหนดให้ “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม” ดังนั้น บุคคลซึ่งเป็นข้าราชการจึงถูกจำกัดสิทธิบางประการตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จึงมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเหตุดังกล่าวได้ด้วยซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองอันมีสาระสำคัญ 3 ประการด้วยกันคือ

(1) หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกออกคำสั่งที่อยู่ในเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจโดยฝ่ายปกครองต้องมีมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ เมื่อความมุ่งหมายในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริต ถือเป็นภารกิจสำคัญของฝ่ายปกครองที่ต้องมีการดำเนินการที่รวดเร็ว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต ผู้ถูกกล่าวหาจึงอาจเสียสิทธิบางประการเพื่อเกิดประโยชน์แก่ภารกิจของหน่วยงานรัฐ

(2) หลักแห่งความจำเป็น เป็นหลักที่บังคับให้การกระทำทางปกครองสามารถบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ถ้าจะต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด โดยต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการออกคำสั่งว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือจะสามารถทำให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ได้หรือไม่

(3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือสังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนอันจะพึงได้รับการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครอง

การที่ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกระทบสิทธิจากการได้รับคำสั่งทางปกครองที่ถือตามมติข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่มีโอกาสในการขอทบทวนมติข้อมูลความผิดทางวินัยกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสิทธิในการอุทธรณ์เพื่อให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงฐานความผิดในทางพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลยพินิจในการกำหนดโทษของผู้ออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียสิทธิบางประการและไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงหลักการขอพิจารณาทบทวนมติข้อมูล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทบทวนมติและแก้ไขมติให้ถูกต้องซึ่งหากเห็นว่ามีข้อผิดพลาดในข้อเท็จจริงข้อกฎหมายหรือความเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถแก้ไขทบทวนเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนมตินั้นได้ และเป็นช่องทางสำคัญในการแก้ไขมติข้อมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งผลผูกมัดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเกิดการกระทบซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง

ซึ่งการขอทบทวนมติข้อมูลความผิดนั้นเป็นไปเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง จึงต้องมีบทบัญญัติเปิดช่องทางให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอทบทวนมติข้อมูลความผิดทางวินัยแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยตรง เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถอุทธรณ์ดุลยพินิจในการกำหนดฐานความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ คงอุทธรณ์ได้เพียงดุลยพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น นอกจากนี้ย่อมเป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และถือเป็นกระบวนการที่เป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษมีหนทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

แต่เนื่องจากการดำเนินการไต่สวนและการดำเนินการลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความรวดเร็ว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจใช้สิทธิบางประการได้ แม้ว่าตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจขอให้พิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่เท่านั้นก็ตาม

แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ควรเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิในการขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในเหตุดังกล่าวได้ด้วย เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาเป็นคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมติที่มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และหากผู้บังคับบัญชาไม่หยิบยกพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาที่จะเสียสิทธิในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาทบทวนมติที่มูลความผิดทางวินัย โดยผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกลงโทษทางวินัยไปก่อนโดยไม่อาจอุทธรณ์ความผิดต่อหน่วยงานผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และไม่อาจเปลี่ยนแปลงดุลยพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการกำหนดฐานความผิดได้คงอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลยพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้ถูกกล่าวหา

ซึ่งเมื่อคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จับจุดมุ่งหมายในการตรวจสอบการทุจริตแล้ว การให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิในการขอทบทวนมติที่มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากการขอทบทวนมติที่มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่การก้าวล่วงการใช้ดุลยพินิจหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติที่มูลและยังคงเจตนารมณ์ในการตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานรัฐ แต่เพื่อเป็นการผ่อนปรนมาตรการที่รวบรัดและเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิบางประการเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาได้รับคำสั่งทางปกครองจะเป็นผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่โดยตรงจากการออกคำสั่งทางปกครอง จึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการขอพิจารณาใหม่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 99 เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาทบทวนมติที่มูลความผิดที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามมติที่มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มีความเป็นธรรม เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบัน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิประโยชน์ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติที่มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการได้สวนที่สวนที่มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.อาจมีปัญหาคงความชอบด้วยกฎหมายซึ่งยังขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบ จึงควรมีการกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติที่มูลความผิดทางวินัยแก่

ข้าราชการพลเรือนด้วย เพื่อเป็นการถ่วงดุล เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับข้าราชการพลเรือนที่ต้องถูกดำเนินการทางวินัยจากมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

และจากการวิเคราะห์ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 เห็นควรแก้ไขปรับปรุง เพิ่มเติม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังต่อไปนี้

มาตรา 99 “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา มีเหตุที่จะขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาหรือ ผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา

(2) กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับโอกาสในการชี้แจงข้อเท็จจริงตามสมควร

(3) คู่กรณีที่เกี่ยวข้องมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(4) กรณีที่มติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

(5) มีเหตุอื่นอันเกี่ยวกับความบกพร่องของกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสากาววงศ์, 'กฎหมายปกครอง' (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2554)
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 'หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน' (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2556)
- _____ 'หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน' (พิมพ์ครั้งที่ 7, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2564)
- จิรนิติ หะวานนท์, 'คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)' (สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา)
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, 'คำอธิบายกฎหมายปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 22, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2558)
- _____ 'คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 12 ,
สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563)
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธ์ และคณะ, รายงานการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย,
(สถาบันวิจัย
และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555)
- นนนิตี สุริยะ, 'สิทธิมนุษยชน แนวคิดและการคุ้มครอง' (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559)
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, 'กฎหมายปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560)
- นันทวัฒน์ รัฐนันท์ เนื่องมิ่ง, 'ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช.' วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 'กฎหมายรัฐธรรมนูญ' (พิมพ์ครั้งที่ 10, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563)
- ปรีดี เกษมทรัพย์, 'นิติปรัชญา' (พิมพ์ครั้งที่ 15, โครงการตำราและเอกสาร ประกอบคำสอน คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560)
- ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2561)
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 'ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง
และการกระทำทางปกครอง' (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546)
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 'คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน' (พิมพ์ครั้งที่ 2, โครงการตำราและ
เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557)
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 'การกระทำทางปกครอง' (เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง
รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543)
- วิษณุ เครืองาม, 'ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน' (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช 2557)
- สมยศ เชื้อไทย, 'หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น' (พิมพ์ครั้งที่ 16, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565)

บรรณานุกรม (ต่อ)

สมฤทธิ์ไชยวงศ์, 'หลักนิติธรรม การคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ' (2556) 15, 45 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 'หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ การดำเนินงานทางวินัย'

<<https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/ocsc-2017-eb08.pdf>>

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 'วินัย' พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554 (เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 4 ธันวาคม 2554)

อุดม รัฐอมฤต และคณะร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 'โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157' (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2555)

National Archives Store, 'The Virginia Declaration of Rights'

<<https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>>

Retrieved on November 8, 2023.

Scott County Iowa, 'Duties of the Civil Service Commission' <<https://www.sfo.gov.uk/>>

Retrieved on November 7, 2023.

The Serious Fraud Offices (SFO), 'What we do' < <https://www.sfo.gov.uk/about-us/>>

Retrieved on November 7, 2023.