

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ
ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

กิตติสุข วรสิทธิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2561

**Legal Issues Relating to the Disciplinary Proceedings of
the Civil Servants in the Provincial Administration**

Kittisuk Worasit

**A Thesis Submitted in Part Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Masters of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2018

ໄຊເສີມເອົາສາສະໜາທັງສອງ
ຊຸດ ໃປຣົບຣ໌ອວຮຸກຮ້າຍທັງສອງ

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการใน ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ชื่อผู้เขียน	กิตติสุข วรสิทธิ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญา เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2560

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการดำเนินการทางวินัย การมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัย และองค์การในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยในหน่วยงาน โดยศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นนิติบุคคลในทางมหาชน หลักความเสมอภาคในทางกฎหมาย รวมถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรและระบบกฎหมายจารีตประเพณี ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย และกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายไทย เพื่อศึกษาแนวทางในการนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยไว้ดังนี้ 1) ปัญหาทางกฎหมายของการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับใช้

กระบวนการทางวินัยกับข้าราชการที่ต่ำกว่าชำนาญการพิเศษในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค 3) ปัญหาทางกฎหมายของการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยกรณีร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ขาดความชัดเจน มีการเลือกปฏิบัติของผู้มีอำนาจ รวมถึงมีองค์กรตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยแตกต่างกัน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่สามารถเป็นแนวทางให้กับผู้ปฏิบัติในการดำเนินการทางวินัยได้ อีกทั้งยังส่งผลต่อผู้ถูกดำเนินการทางวินัยที่นอกจากถูกกระทบสิทธิจากการดำเนินการทางวินัยแล้ว ยังถูกกระทบสิทธิจากขั้นตอนของระเบียบกฎหมายของส่วนราชการที่กำหนดไว้อย่างไม่เหมาะสมอีกด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยการนำหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน หลักความเสมอภาคในทางกฎหมายและสิทธิในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งนำหลักเกณฑ์และข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและองค์กรในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะส่งผลทำให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมบริบทขององค์กร สร้างความเป็นธรรมต่อผู้ถูกดำเนินการทางวินัยและยังสามารถสร้างมาตรฐานการในการปฏิบัติของผู้ดำเนินการทางวินัยได้อย่างดียิ่งขึ้น ทั้งยังส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

Thesis title	Legal Issues Relating to the Disciplinary Proceedings of the Civil Servants in the Provincial Administration
Author	Kittisuk Worasit
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr. Apinya Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2017

ABSTRACT

The thesis has been conducted with a view to present a study on the disciplinary proceedings under the National Government Organisation Act, B.E. 2534 (1991) and the Civil Service Act, B.E. 2551 (2008) in the case of the power to deal with disciplinary proceedings, the delegated exercise of disciplinary power, together with the government agency that investigates internal disciplinary proceedings. This thesis is correlated to scrutinize theories regarding to the Publicly-owned Establishment, the legal principles of equity and the process of judgement's rights, including the studies of international legal aspects of civil law and common law relevant to the disciplinary proceedings. In addition, this research also stresses on the analysis of the existing Thai legal framework for civil servants in the Central Administration as being assigned to perform their duties in the Provincial Administration in order to find out the enforceable undertakings for resolving the legal issues themselves in Thailand.

In connection with the findings of this research, it is demonstrated that the enforcement of the National Government Organisation Act, B.E. 2534 (1991) and the Civil Service Act, B.E. 2551 (2008) provide the rules of disciplinary proceedings' power which cause the following legal issues: 1) the Governor's power for the enforcement of disciplinary proceedings with civil servants below the Senior Profession level in the Provincial Administration accordance with the National Government Organisation Act, B.E. 2534 (1991) 2) the delegated disciplinary power to the Governors for disciplinary proceedings with civil servants below the Senior Professional level in the Provincial Administration which is inconsistent with the legal principles of equity 3) the investigation of the disciplinary proceedings in the case of a gross disciplinary breach for the Ministry CSSC and the Province CSSC is inconsistent with the process

of judgement's rights. As previously mentioned, these legal impacts, on the disciplinary proceedings, cause the lack of clarity, discrimination, unfairness and inappropriate regulations, therefore, definitely these are unable to comply with any provision and procedures for disciplinary proceedings.

Based on the main findings, it was recommended that proposed revision or amendments to the National Government Organisation Act, B.E. 2534 (1991) and the Civil Service Act, B.E. 2551 (2008) require consideration of principles and theories concerning to the Publicly-owned Establishment, the legal principles of equity and the process of judgement's rights, as well as the international government agency that investigates disciplinary proceedings to apply for the current legislation to find out the appropriate and fair provisions and procedures. Furthermore, this will be the standard of practice for disciplinary proceedings and serve its own purpose in respect of disciplinary proceedings.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ก็ด้วยความกรุณาอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาตลอดไม่ว่าจะเป็นหลักการ แนวคิดและทฤษฎีในการศึกษา ทำให้ผู้วิจัยมองเห็นแนวทางในการศึกษาและมองปัญหาจนกระทั่งผู้วิจัยสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลสำเร็จออกมาได้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความรู้ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ ซึ่งแนะแนวทางประเด็นทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตัณศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และทำการตรวจพิจารณาให้ความรู้ คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้กรุณาให้ข้อชี้แนะ ให้ข้อคิดเห็น ความรู้ ข้อแนะนำ ข้อสังเกตต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตา และกราบขอบพระคุณอาจารย์จิรวุฒิ ลิปะพันธ์ ที่ช่วยให้คำแนะนำชี้แนะแหล่งข้อมูลของกฎหมายต่างประเทศที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณนายพสธร พันธุ์สุวรรณ ที่ได้เสียสละเวลาอย่างมากในการให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยอย่างดียิ่งตลอดการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งในการให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะทางการเขียนและทางด้านวิชาการ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้วิจัย จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จขึ้นได้

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณ นางอัจฉริยา ทวีสุข หัวหน้างานของผู้วิจัยที่คอยให้คำชี้แนะ และคอยให้กำลังใจ และขอขอบคุณบุคลากรในส่วนของบัณฑิตวิทยาลัยที่ได้อำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานเกี่ยวกับเรื่องการทำวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยด้วยดี

เหนือสิ่งอื่นใด การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะสำเร็จลงมิได้ หากปราศจากกำลังใจจากครอบครัววารสิทธิ์ อันเป็นที่รักยิ่งของผู้วิจัย รวมถึงนายเมธีณัฐ จำลองกุล (สามี) ที่ทุกคนคอยให้กำลังใจและสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ตลอดมา จนทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งใจไว้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้า ของผู้สนใจอยู่บ้าง ผู้วิจัยขออุทิศให้แก่บุพการี คณาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งตำรา บทความ งานวิจัย ต่างๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ในการศึกษาค้นคว้า หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

กิตติสุข วรสิทธิ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	14
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	14
1.4 ขอบเขตการศึกษา	14
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	15
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	15
2. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย อำนาจการดำเนินการทางวินัย และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาค	16
2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการ	18
2.2 การดำเนินการทางวินัย โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย	25
2.3 การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง	43
2.4 หลักความเสมอภาค	55
2.5 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม	63
2.6 นิติบุคคลมหาชน	67
3. มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ในต่างประเทศ และประเทศไทย	74
3.1 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการในต่างประเทศ	74
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการในประเทศไทย	102

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาค และแนวทางการแก้ไขปัญหา	117
4.1 ปัญหาทางกฎหมายของการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และแนวทางการแก้ไขปัญหา	117
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับใช้กระบวนการทางวินัยกับข้าราชการที่ต่ำกว่าชำนาญการพิเศษในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและแนวทางการแก้ไขปัญหา	127
4.3 ปัญหาทางกฎหมายของการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยกรณีร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและแนวทางการแก้ไขปัญหา	137
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	147
5.1 บทสรุป	147
5.2 ข้อเสนอแนะ	149
บรรณานุกรม	151
ประวัติผู้เขียน	155

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินการทางวินัยนั้น คือ การที่ผู้กระทำความผิดตามที่ระเบียบกฎหมายห้ามและกำหนด เมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้น ผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยทั่วไปการดำเนินการทางวินัยคือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี ที่บังคับบัญชาในส่วนกลางโดยในจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย กับข้าราชการในส่วนภูมิภาค มาตรา 54 กำหนดว่า ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มาตรา 22 อำนาจ ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่อง การมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่ จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ระบบราชการไทย การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการกำหนดนโยบายและทิศทางการที่จะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

การลดภารกิจที่ไม่จำเป็นการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณเครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามที่อำนาจนิติบัญญัติ คือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ มีปรากฏให้เห็นทั้งที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เช่น ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นบริหารส่วนกลาง คือรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐ สำหรับประเทศที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เด่นชัดมี 2 ประเทศ คือ ประเทศไทย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 2 หรือ 3 ส่วนนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลสภาพของประเทศ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมด้านการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ ล้วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ โดยให้อำนาจการบังคับบัญชา และการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ แบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางโดยมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิดเพราะถือเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการปกครองออกมาจากการบริหารส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจโดยส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ภูมิภาคอันได้แก่จังหวัด มีอำนาจในการดำเนินการในท้องที่แทนการบริหารราชการส่วนกลาง

ลักษณะการแบ่งอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไปประจำปฏิบัติงานในภูมิภาค เจ้าหน้าที่ไม่ว่าในภูมิภาคให้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งถอดถอนและงบประมาณซึ่งเป็นผลให้ส่วนภูมิภาคอยู่ในการควบคุมตรวจสอบจากส่วนกลางและส่วนกลางอาจเรียกอำนาจกลับคืนเมื่อใดก็ได้ อนึ่ง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจ แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรี หรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนและ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา¹

เมื่อก้าวถึงข้าราชการที่ได้รับผลกระทบกับกรณีนี้ คือ ข้าราชการที่ระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ และระดับปฏิบัติการ และหมายความรวมถึง ข้าราชการประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน และระดับชำนาญงาน ด้วย² ที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การดำเนินการทางวินัยนั้นเกิดขึ้นได้กับข้าราชการได้ทั้งสิ้น เพราะการปฏิบัติหน้าที่นั้นก่อให้เกิดการกระทำผิดทางวินัยได้ ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจดี ไม่ว่าจะราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่มีข้าราชการอีกประเภทหนึ่งที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางแต่จำเป็นต้องไปปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำอยู่ที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเมื่อเกิดการกระทำผิดทางวินัยขึ้นก็ต้องมีการดำเนินการทางวินัยแล้ว ส่งผลให้ต้องมีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการดูแลกระทรวง

การมอบอำนาจ คือ การกระจายการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเหมาะสมและใกล้ชิดกับเรื่องที่จะต้องปฏิบัติราชการเรื่องนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ

¹ สถาบันพระปกเกล้า, “การบริหารราชการแผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2560. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>.

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 46

แทนโดยมีวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ เพื่ออำนวยความสะดวก และสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มค่า รวดเร็ว มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการกระจายอำนาจการตัดสินใจ และความรับผิดชอบไม่เพิ่มขึ้นตอน ระยะเวลา และไม่ผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เกินความจำเป็น หลักการมอบอำนาจทางปกครอง (หลักการบริหารราชการแผ่นดิน) เป็นหลักการพื้นฐานในทางปกครอง เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองจะกระทำการใดก็ตามเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองดำเนินการในเรื่องใดแล้ว ก็เท่ากับว่าได้พิจารณาถึงความสำคัญ คุณสมบัติ ความรู้ความสามารถในการที่จะดำเนินการในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการในเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจไว้ด้วยตนเอง แต่โดยที่งานในหน่วยงานทางปกครองเป็นไป เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การดำเนินการของหน่วยงาน ทางปกครองก็ ต้องมีการปรับให้เข้ากับสภาพของสังคมและทันต่อสถานการณ์ที่การบริหารราชการต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอน การปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ทั้งนี้ต้องมีผู้รับผิดชอบ ต่อผลของงานซึ่งเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อันส่งผลให้การ ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองจึงต้องมีการมอบอำนาจทางปกครองซึ่งส่วน ราชการในระดับต่างๆ ควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ระหว่างส่วนราชการต่างๆและไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้การบริหารงานใน ระดับกระทรวง มีเอกภาพสามารถดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย เพื่อให้งานเป็น ไปอย่างมี ประสิทธิภาพและรวดเร็วรวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กร กลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน และมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ทำหน้าที่ดูแลให้การดำเนินการด้านบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนับตั้งแต่ การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนการสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการการแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไปจนถึงการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ และ เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติ ไว้ในมาตรา 8 กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. สามัญ” เพื่อเป็นองค์กร บริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่างๆ โดยแยกประเภทดังนี้ 1) คณะอนุกรรมการสามัญ

ประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” (ออกนามตามชื่อกระทรวง)

2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” (ออกนามตามชื่อกรม)

3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. จังหวัด” (ออกนามตามชื่อจังหวัด)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการ บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย³ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 57 ให้อำนาจผู้มีอำนาจส่วนกลางสามารถดำเนินการอะไรได้ และให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 และการย้ายตามมาตรา 63 ให้ดำรงตำแหน่งตาม (9) ซึ่งไม่ใช่ตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ และตำแหน่งตาม (10) ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

เมื่อกล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 กำหนดว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ สั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ สั่งบรรจุผู้ใดละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย ได้บัญญัติไว้ในวรรคสอง ของมาตราเดียวกัน และวรรคสาม อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 บัญญัติว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 66 ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้บรรจุและแต่งตั้ง

(10) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

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

จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งประเด็นที่จะศึกษาในที่นี้ คือ เรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางไปปฏิบัติราชการยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษเท่านั้น ซึ่งนอกจากอยู่ในบังคับบัญชาตามมาตรา 57 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว ยังมีผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาคที่ตนไปสังกัดอีก คือผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการ บรรจุ แต่งตั้ง ให้อำนาจหนึ่ง และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

อนึ่ง เมื่อพิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย กับข้าราชการดังกล่าวเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 90 วรรคสาม ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาที่มีระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนได้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์ของ ก.พ. เป็นการยืนยันหลักการมอบอำนาจตามหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 35 ลงวันที่ 28 กันยายน 2553 วางหลักเกณฑ์ว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคสาม บัญญัติว่า อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามหมวดนี้ (หมวด 7 การดำเนินการทางวินัย) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้ ซึ่งได้แก่ รองปลัดกระทรวง หรือ รองหัวหน้าส่วนระดับกรม อธิบดี และตามที่หนังสือเวียนกำหนดเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด ซึ่งทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่ผู้มีอำนาจต่ำลงไปจากอธิบดีหรือ ปลัดกระทรวงฯ ไม่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายฉบับนี้⁴ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ผู้มอบหมาย ได้แก่ ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อ รัฐมนตรีในฐานะอธิบดีผู้บังคับบัญชาหรืออธิบดี ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 57(6) (9) และ (10) ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปผู้รับมอบหมาย รองปลัดกระทรวง หรือรองหัวหน้าส่วนราชการ รองอธิบดี ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรม อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดโดยอำนาจของผู้ว่าฯ ก็มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในจังหวัดนั้นๆ ได้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจ

เมื่อใดที่มีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด กระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบ โดยเร็วและให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ดำเนินการโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชา

⁴ หนังสือเวียน สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 35 ลงวันที่ 28 กันยายน 2553 .

ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้⁵ และเมื่อใดที่ข้าราชการได้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น ต้องนำผลการสอบสวนทางวินัยนี้ รายงานต่อ อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด ที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่⁶ และเมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามมติ อ.ก.พ. ที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่แล้ว ต้องนำเรื่องดังกล่าวนี้ รายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ด้วย⁷ อีกประการหนึ่ง กฎหมายได้ให้อำนาจในการที่ผู้ทรงอำนาจคนหนึ่งมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการนั้นให้กับผู้รับมอบอำนาจ เป็นไปตามเรื่องการปฏิบัติราชการแทน⁸

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 90 บัญญัติว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

วรรคสาม อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้

⁶ มาตรา 97 ภายใต้อำนาจวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

วรรคสอง กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้ที่มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม

⁷ มาตรา 103 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่อง

จากการศึกษาทำให้ผู้วิจัยพบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีปัญหาสามประการ ซึ่งผู้วิจัยขอกล่าวถึงปัญหาทั้งหมด ดังนี้

1.1.1 ปัญหาทางกฎหมายของการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ปัจจุบันการดำเนินการในการปฏิบัติราชการของระบบราชการของไทยมีทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติราชการมีมากมายหลายฉบับ ตามแต่ละบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ และในการปฏิบัติราชการต่างๆ จะให้อำนาจแตกต่างกันออกไป หรือบางครั้งอาจมีอำนาจที่ซ้อนกันอยู่ ทั้งในเรื่องการบริหาร การปกครอง การลงโทษ การให้บำเหน็จความชอบ การอนุมัติ การอนุญาต ต่างๆ เป็นต้น เมื่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระทรวง ทบวง กรม ต้องมีการทำงานร่วมกันทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น อาจจะมีการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อสะดวกและรวดเร็วในการดำเนินงานและการตัดสินใจ เพื่อให้งานราชการเดินไปได้โดยมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารประเทศไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลักๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่จะเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่ข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด นั้นๆ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ บังคับใช้กับการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว แล้วเกิดปัญหาในทางกฎหมายขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁹ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษ ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี

การมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

มอบหมาย จะเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค นั้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดได้ แต่หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ปลัดกระทรวงหรืออธิบดียังมีอำนาจเต็มในการดำเนินการดำเนินการทางวินัยระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษดังกล่าวได้อีกเช่นกัน โดยไม่ต้องมีการมอบหมายหรือมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด เพราะเป็นข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในกลุ่มนี้ถูกผู้มีอำนาจทั้ง 2 ตำแหน่งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและปลัดกระทรวงหรืออธิบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลาง ที่จะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งไปทำงานอยู่ ณ จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งในราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่ทับซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากผู้มีอำนาจทั้ง 2 อำนาจอาศัยกฎหมายที่ให้อำนาจตนแตกต่างกันออกไป การที่จะให้ผู้มีอำนาจผู้ใดผู้หนึ่งในการดำเนินการทางวินัยกับกรณีนี้ ยังไม่มีความชัดเจนอันส่งผลให้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่กำหนดในเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค บังคับใช้ได้ไม่เกิดประสิทธิภาพและส่งผลกระทบทางกฎหมายกับผู้ถูกกล่าวหาหรือลูกลงโทษทางวินัย เกิดการเลือกปฏิบัติ การไม่มีเสถียรภาพของตัวบทกฎหมาย ทำให้เกิดช่องว่างหรือช่องโหว่ให้ผู้ที่มีอำนาจเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เมื่ออำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าว เป็นทั้งของผู้ว่าราชการและปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินการทางวินัยโดยอาศัยอำนาจของแต่ละกฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินการดำเนินการทางวินัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ถูกดำเนินการทางวินัยและต่อกระบวนการการสอบสวนที่อาจไม่เป็นธรรมได้

1.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับใช้กระบวนการทางวินัยกับข้าราชการที่ต่ำกว่าชำนาญการพิเศษในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

การที่ส่วนราชการในระดับกระทรวงมีภารกิจที่จัดให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็จำเป็นต้องมีข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัด) อำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาก็เป็นไปตามอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น โดยถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาราชการในจังหวัดของตน แต่อย่างไรก็ตามข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังจังหวัดต่างๆ ก็ยังคงเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี เช่นเดียวกับข้าราชการในส่วนกลาง

จากที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายกำหนดอำนาจให้กับปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่สังกัด ทุกระดับ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลาง แต่เกิดปัญหาจากกรณีข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษต้องไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในราชการบริหารส่วนภูมิภาค หากกรณีที่เกิดการกระทำความผิดทางวินัย ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจทั้งตัวเองจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจจากการได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวง ได้อีก ดังนั้นส่งผลทำให้ถ้าในกรณีที่ไม่มีมาตรฐาน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถเลือกได้ทั้ง 2 อำนาจว่าจะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจใดก็ได้ เพราะมีทั้ง 2 อำนาจ ที่จะทำได้ หรือสามารถเลือกอำนาจใดอำนาจหนึ่ง ก็จะทำให้กรณีเดียวกัน ข้าราชการกระทำผิดแบบเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน อาจได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิกาศนั้น กระทำความผิดทางวินัยเกิดขึ้น ราชการบริหารส่วนกลางจึงตัดปัญหาความยุ่งยากในการบริหารและเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครองด้วย โดยการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ในราชการบริหารส่วนภูมิกาศนั้นๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และเมื่อกล่าวถึงการกระทำความผิดทางวินัยเกิดขึ้นแล้ว บางกรณีการร้องเรียน ไม่ได้ร้องเรียนภายในจังหวัดเท่านั้น การร้องเรียนนั้นยังสามารถร้องเรียนได้หลายหลายทางหรือมากกว่าหนึ่งช่องทางทำให้เรื่องดังกล่าวอาจถูกร้องเรียนมาถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ และในเรื่องเดียวกันนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ทราบเรื่องเพื่อจะดำเนินการทางวินัยไว้แล้ว ทำให้อำนาจในการดำเนินการทางวินัย เกิดความยุ่งยากขึ้น เพราะราชการบริหารส่วนกลางได้มีการมอบอำนาจไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ไม่ควรดึงอำนาจนั้นกลับมา และกรณีที่ทั้งราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิกาศมิได้ประสานกันในเรื่องนี้ ต่างคนต่างดำเนินการกันไปพร้อมๆกันกับผู้ถูกกล่าวหาารายเดียวกันหรืออีกกรณีข้าราชการที่ทำงานอยู่ในส่วนบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้ร่วมกระทำความผิดกับข้าราชการในส่วนกลาง กรณีนี้ส่งผลทำให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแตกต่างกันออกไปทั้งที่เป็นเรื่องการกระทำในเรื่องเดียวกันและลักษณะเดียวกัน ผู้มีอำนาจในการดำเนินการแตกต่างอาจส่งผลถึงระดับโทษที่แตกต่างกันออกไปด้วย หรือกรณีข้าราชการที่สังกัดบริหารราชการส่วนภูมิกาศในจังหวัดหนึ่ง แต่ตัวไปปฏิบัติหน้าที่ อยู่อีกจังหวัดหนึ่ง โดยยังไม่ขาดจากตำแหน่งในจังหวัดที่ตนสังกัด เช่น ตำแหน่งอยู่จังหวัด ก. แต่ตัวไปช่วยปฏิบัติหน้าที่อยู่จังหวัด ข. กรณีเช่นนี้ การมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการในลักษณะนี้ ก็จะทำให้เกิดปัญหาที่ว่าจังหวัดหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการทางวินัยเอง หรือ อีกจังหวัดหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกที่จะไม่ดำเนินการทางวินัยให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเสียเอง ประกอบกับตามผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่ผู้ได้บังคับบัญชาตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยไปแล้ว เมื่อการร้องเรียนมิได้กำหนดไว้ช่องทางเดียว ทำให้เรื่องเดียวกัน หรือเรื่องที่ร่วมกันกระทำคามผิด ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกที่จะดำเนินการเองหรือเลือกที่จะไม่ดำเนินการเองก็ได้ หรือต่างฝ่ายต่างอาศัยอำนาจในการดำเนินการทางวินัยซ้อนกันในขณะที่เดียวกันแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกดำเนินการทางวินัย หรือผลของการใช้อำนาจอาจแตกต่างกันออกไปในเรื่องเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งอาจพิจารณาว่าเป็นเรื่องร้ายแรง บางจังหวัดอาจเป็นเรื่องที่ไม่ร้ายแรง หรือปลัดกระทรวงหรืออธิบดีอาจพิจารณาว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ได้ กระบวนการสอบสวน ก็ต่างกันผลที่ได้คือ ระดับโทษที่ได้ออกมาก็แตกต่างกัน ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการพื้นฐาน

1.1.3 ปัญหาทางกฎหมายของการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยกรณีร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

การดำเนินการทางวินัยเมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วจะต้องมีคณะกรรมการในการตรวจสอบซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายภายในหน่วยงาน นั่นคือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งเป็นวิธีการในการบริหารงานบุคคลและเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย และสำหรับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค และได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยโดย ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผลการสอบสวนปรากฏว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงที่มีระดับ โทษ คือ ปลดออก หรือไล่ออก จากราชการ สำนักงานสอบสวนนั้นจะต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. จังหวัด เพื่อมีมติ ในการออกคำสั่งลงโทษ (ขั้นตอนนี้ก่อให้เกิดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค) แล้วจึงจะรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ที่ข้าราชการนั้นสังกัด และหากเป็นกรณีผู้ดำเนินการทางวินัย คือ ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของตน ซึ่งยังคงสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ และรวมถึงข้าราชการในส่วนกลางที่สังกัดตนเองได้ ซึ่งหากเป็นการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง แล้วปรากฏผลการสอบสวนว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง สำนักงานสอบสวนนั้นจะต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม เพื่อมีมติในการออกคำสั่งลงโทษ (ขั้นตอนนี้ก่อให้เกิดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค) แล้วจึงจะรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ต่อไป และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาเรียบร้อยแล้วจะต้องรายงานต่อไปยัง สำนักงาน ก.พ. เพื่อตรวจสอบอีกครั้ง

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการมี 2 กรณี คือ การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ขึ้นอยู่กับลักษณะการกระทำคามผิด มีขั้นตอนและวิธีการที่คล้ายคลึงกันอาจแตกต่างกันที่ระยะเวลาในการสอบสวน ซึ่งใช้กับข้าราชการทั้งส่วนกลางและ

ส่วนภูมิภาค ทุกระดับ และสำหรับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ที่ไปปฏิบัติราชการประจำอยู่ตามจังหวัดต่างๆ หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นๆ มีขั้นตอนการสอบสวนจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อมีการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว คณะกรรมการสอบสวนก็จะมีอำนาจในการสอบสวนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะรายงานผลการสอบสวนให้กับผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวน แล้วรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดหรือ อ.ก.พ. กรม พิจารณามีมติเป็นประการใดก็ให้ดำเนินการตามนั้น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษลงมาที่ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือตามที่ได้รับมอบอำนาจ จะต้องนำเรื่องเข้า อ.ก.พ. จังหวัดนั้นๆ เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. จังหวัดนั้น ก็มีองค์ประกอบของคณะกรรมการแตกต่างไปจาก อ.ก.พ. กรม อาจมีผลการพิจารณาที่แตกต่างกันออกไปได้ และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดได้พิจารณาเรียบร้อยแล้ว จึงส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่นั้นพิจารณาต่อไป แต่ถ้ากรณีเดียวกันปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวเอง การพิจารณา นั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กรมเป็นผู้พิจารณา เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นก็นำเข้าไปรายงาน อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณาต่อไปตามอำนาจหน้าที่ ผลที่ได้ย่อมแตกต่างกันหรือแม้แต่กรณีที่ อ.ก.พ. จังหวัดไม่มีคณะกรรมการในการประชุม ทำให้รายงานการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนต่อ อ.ก.พ. จังหวัดนั้นล่าช้า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรม เสียสิทธิในการอุทธรณ์ รวมไปถึงการที่ อ.ก.พ. กระทรวงจะตรวจสอบกระบวนการสอบสวนหรือระดับโทษที่ผ่านการพิจารณาของ อ.ก.พ. จังหวัดมาเรียบร้อยแล้ว ในทางปฏิบัติ อ.ก.พ. กระทรวง มักจะไม่ก้าวล่วงอำนาจหรือดุลพินิจในการพิจารณาของ อ.ก.พ. จังหวัด เสมือนเป็นการให้เกียรติในอำนาจนั้นๆ จะพิจารณาเพียงรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งอาจจะทำให้ อ.ก.พ. กระทรวง ไม่มีความเสถียรภาพ อีกทั้งกรณีที่จังหวัดนั้นๆ ไม่มี อ.ก.พ. จังหวัดหรือยังไม่ได้มีการจัดประชุมล่าช้าออกไป ในขณะที่เดียวกัน อ.ก.พ. กรม นั้นได้ดำเนินการจนมีมติ อ.ก.พ. กรมออกมาแล้ว ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน หรือกระทำความผิดร่วมกัน อ.ก.พ. กรม จะก่อให้เกิดสิทธิในการอุทธรณ์ได้ก่อน เพราะ อ.ก.พ. จังหวัดยังมิได้มีการพิจารณา เมื่อยังไม่มติดอกมา สิทธิในการอุทธรณ์ก็ยังไม่เกิดส่งผลโดยตรงต่อสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย กระทบต่อสิทธิในการได้รับความเป็นธรรม

ดังจะเห็นได้ว่าทุกกรณีที่เป็นการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง การสอบสวนนั้นต้องมีการรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ก่อนแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นขั้นตอนที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดในขั้นตอนแรก ก่อนที่จะรายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ที่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยนั้นสังกัดอยู่ แต่ความแตกต่างในเรื่องอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและอำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือแม้แต่มีการมอบอำนาจในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น ทำให้การพิจารณาการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ซึ่งถือเป็นการพิจารณาในเบื้องต้น ก่อนนำเข้า อ.ก.พ. กระทรวง มีความแตกต่างกันผลที่ได้ออกมาอาจมีความแตกต่างกัน สิทธิหรือระยะเวลาในการอุทธรณ์ก็แตกต่างกันได้ และไม่เป็นการสอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่นำมาใช้กับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เมื่อบุคคลเหล่านี้กระทำความผิดทางวินัย หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย การดำเนินการทั้งในอดีตและปัจจุบันยังมีความซ้ำซ้อนกันของอำนาจระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมายฉบับหนึ่ง และอำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางตามกฎหมายอีกฉบับ รวมไปถึงการมอบอำนาจที่มอบไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเรื่องวินัย ทำให้มีปัญหาในการใช้อำนาจส่งผลให้ส่วนราชการที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคหาหรือการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าว และศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางและที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคในต่างประเทศ กระบวนการตรวจสอบการสอบสวนและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนทางวินัย สิทธิในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในอำนาจของผู้มีอำนาจที่แท้จริงในการดำเนินการทางวินัย และเพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยเพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันและเป็นมาตรฐานสำหรับฝ่ายปกครองในการจัดให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย อำนาจการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาค และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาค และแนวทางการแก้ไขปัญหา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากการดำเนินการทางวินัย ถือเป็นภาระทางปกครอง ที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง คือ คำสั่งลงโทษทางวินัย ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนในเรื่องอำนาจผู้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษในส่วนภูมิภาค และการมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในส่วนภูมิภาคจะต้องใช้การมอบอำนาจตามของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือมอบอำนาจตามหลักของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งปัจจุบันส่วนราชการหลายส่วนที่มีส่วนราชการในภูมิภาค ได้มีหนังสือหรือไปยังสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับการมอบอำนาจการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ในจังหวัดนั้นๆ ทั้งที่ สำนักงาน ก.พ. ได้ออกหนังสือเวียนเรื่องการมอบอำนาจการดำเนินการทางวินัย โดยให้ส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติ ตามหนังสือเวียน ที่ นร 1011/ว 35 ลงวันที่ 28 กันยายน 2553 และกรณีมีองค์กรที่ เรียกว่า อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดในการพิจารณาระดับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการกำหนดให้ชัดเจนในเรื่องของผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยให้ชัดเจน และการให้ยกเลิก อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด โดยนำแนวทางของต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้เป็นการศึกษาเรื่องของผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคและศึกษาเรื่องการมอบอำนาจในทางปกครองเรื่องการดำเนินการทางวินัย และในเรื่องอำนาจในการเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการที่มีส่วนภูมิภาค ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพราะสำหรับข้าราชการที่สังกัดส่วนกลาง ผู้บังคับบัญชาระดับต้นสามารถมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดส่วนกลางได้ แต่สำหรับข้าราชการที่สังกัดส่วน

ภูมิภาคกลับต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้นๆ ดำเนินการทางวินัย เพื่อประโยชน์ของการปฏิบัติในการมอบอำนาจเฉพาะเรื่องการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการ ที่มีส่วนภูมิภาคและศึกษาเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนการพิจารณาของ อ.ก.พ. จังหวัดและ อ.ก.พ. กรม

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยค้นคว้าและรวบรวม ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายในเรื่องปัญหาการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชากรณีที่มี ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปัญหาการมอบอำนาจ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทั้งของไทย และ ของต่างประเทศ อาทิ ตำรา หนังสือวารสาร ตำบทยกกฎหมาย พระราชบัญญัติ บทความ เอกสาร สัมมนาทางวิชาการของหน่วยงานต่างๆ งานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย อำนาจการดำเนินการทาง วินัยและการ ลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาค และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อทราบมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการในต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาค และแนวทางการแก้ไขปัญหา

บทที่ 2

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย อำนาจการดำเนินการทางวินัย และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการ ส่วนภูมิภาค

วินัยมีความสำคัญและเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคม และประเทศชาติ ทำให้สังคม และประเทศชาติเกิดความสงบสุขเรียบร้อยและความเจริญก้าวหน้า จึงมีคำกล่าวที่ว่าไม่มีสังคมใดหรือประเทศใดที่เจริญก้าวหน้าโดยปราศจากคนในสังคมหรือคนในชาติที่ “มีวินัย” วินัยจึงเกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งส่วนบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งอาจกำหนดไว้ เป็นกฎ ระเบียบ กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดโทษไว้ เพื่อบังคับมิให้คนในวงการฝ่าฝืนหรือบังคับให้ปฏิบัติตาม และเนื่องจากวินัยนั้นมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลและองค์กร วินัยจะเป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์กรนั้นๆ จะกำหนดวินัยไว้อย่างไร องค์กรที่มีขนาดใหญ่ โดยเฉพาะองค์กรในภาคราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีกิจกรรมการบริการสาธารณะที่ให้บริการแก่ประชาชน มีการบริหารงาน ที่มีความสลับซับซ้อน มีการแบ่งส่วนราชการเป็นระดับกระทรวง ทบวง กรม จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ โดยแบ่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ออกเป็นประเภทต่างๆ ตามลักษณะของงานที่ให้บริการแก่ประชาชน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการครู เป็นต้น หน่วยงานราชการนี้ก็จะประกอบด้วยบุคลากรและหน่วยงาน 4 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายที่เป็นผู้บังคับบัญชา 2) ฝ่ายที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา 3) ฝ่ายบุคคลหรือฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หรือถ้าเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ ก็เรียกว่า กองการเจ้าหน้าที่ และองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทนี้จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการกำกับดูแล ติดตามและประเมินผลเพื่อให้ข้าราชการหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลางนั้นปฏิบัติตาม ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรกลางของแต่ละประเภทข้าราชการจะกำหนดให้มีองค์กรฝ่ายปฏิบัติ เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลลำดับรองลงไปหรือตามที่ องค์กรกลางมอบหมาย

เช่น กรณีของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดในระดับกระทรวง ให้มี อ.ก.พ. กระทรวง ในระดับกรม มี อ.ก.พ.กรม และในระดับจังหวัด มี อ.ก.พ.จังหวัด เป็นต้น¹

หลักการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล และถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด ก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการ สอดคล้องกับ หลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือน ต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชน ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้ กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน และสิ่งที่ผู้บังคับบัญชานำมาใช้ในการอ้างว่า มีอำนาจเหนือ ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของผู้ใต้บังคับบัญชาคือ การดำเนินการทางวินัย และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 2 กรณี ซึ่งเป็นกรณีการดำเนินการทางวินัย อย่างไม่ร้ายแรง และกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษทางวินัยตามความร้ายแรงแห่งกรณีความผิด ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถานได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเท่านั้นไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่า ข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยให้ ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจ สั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้ว ให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไปรวมทั้งการสั่งลงโทษทางวินัยก็เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยที่ผู้บังคับบัญชาในระดับต้น ไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งอำนาจในการสั่งลงโทษ ทางวินัย และเมื่อดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาโดยไม่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาทบทวน ตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการทางวินัย

¹ อุคม รัฐอมฤต และคณะ, การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 15-16.

ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสภาพสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ ได้กำหนดหลักประกันความเป็นธรรมไว้โดยให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือ ถูกสั่งให้ออกจากราชการบางกรณี แล้วเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้นำเรื่องของตน มาพิจารณาทบทวนใหม่ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ตน แต่ ก.พ.ค. มีข้อจำกัดบางประการในเรื่องอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์คือการพิจารณาอุทธรณ์หากเห็นว่า การสั่งลงโทษยังไม่เหมาะสมจะสั่ง เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าสมควรเพิ่มโทษ จึงจะมีคำวินิจฉัยเพิ่มโทษได้และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการให้เป็นไปตาม คำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.²

2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้าราชการ

การบริหารงานในระบบราชการนั้น มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดทำบริการสาธารณะนั้นให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ รัฐจำเป็นต้องอาศัยกลไก หรือเครื่องมือสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเงิน ทรัพยากร โดยหนึ่งในเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งคือ บุคลากรของรัฐ ซึ่งสามารถจำแนกได้ออกเป็นหลายประเภท ได้แก่ ข้าราชการ อันเป็นบุคลากรกลุ่มใหญ่ นอกเหนือจากบุคลากรที่เป็นข้าราชการแล้ว ก็ยังคงมีบุคลากรที่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่อื่นๆ อีกหลายประเภท และประการสำคัญเกี่ยวกับองค์การที่ทำหน้าที่ดูแลข้าราชการพลเรือนรวมถึงองค์กรในการตรวจสอบและบริหารงานเกี่ยวกับข้าราชการในองค์กร มีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของข้าราชการ

ข้าราชการ หมายถึง ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ³

² นุชนาด ประทีปธีรานันต์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน,” (ลำดับที่ 14 : 2554), น. 11.

³ ราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2556)

2.1.2 ประเภทของข้าราชการ⁴

ข้าราชการไทยมี จำนวน 17 ประเภท ได้แก่

- 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ
- 2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์
- 3) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
- 4) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 5) ข้าราชการฝ่ายทหาร
- 6) ข้าราชการตำรวจ
- 7) ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม
- 8) ข้าราชการฝ่ายอัยการ
- 9) ข้าราชการรัฐสภา
- 10) ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง
- 11) ข้าราชการฝ่ายศาลรัฐธรรมนูญ
- 12) ข้าราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 13) ข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- 14) ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร
- 15) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 16) ข้าราชการการเมือง
- 17) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

2.1.3 ข้าราชการพลเรือนสามัญ

ข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แบ่งออกเป็นประเภทย่อย 4 ประเภท คือ ประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป⁵ ซึ่งข้าราชการทั้ง 4 ประเภทนี้ ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยราชการบริหารส่วนภูมิกาคนั้นเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ โดยเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการจากส่วนกลางถูกส่งไปปฏิบัติภารกิจในส่วนภูมิภาคต่างๆ ตามนโยบายของส่วนกลาง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับ

⁴ วิกีพีเดีย, “ข้าราชการไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2560, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/ข้าราชการไทย>.

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้ การจัดระเบียบบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งรับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาปฏิบัติในเขตจังหวัดนั้นๆ และเป็นหัวหน้า บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด⁶

การเข้าเป็นข้าราชการ ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์หลายประการ เช่น เงินเดือน การประกัน ตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าข้าราชการจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ดังกล่าวจากรัฐ แต่ใน ขณะเดียวกันนั้น ข้าราชการเหล่านั้นก็จำเป็นต้องเคารพหน้าที่ (Obligation) ทางวิชาชีพของตน เช่น การเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ไม่ละทิ้งหน้าที่ราชการ ไม่ทุจริตหรือประพฤติให้เสื่อมเสียต่อเกียรติ เป็นต้น ซึ่งหน้าที่เหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินบริการสาธารณะเป็นไปด้วยดี การละเว้น การปฏิบัติตามหน้าที่การกระทำสิ่งใดที่เป็นการอันต้องห้ามทางวิชาชีพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความผิดทางวินัยเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องต่อหน้าที่ของข้าราชการ และนอกเหนือไปจากความผิดทางวินัยที่เป็นการผิดที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพแล้ว ข้าราชการสามารถ ถูกลงโทษจากความผิดลักษณะอื่นๆ ด้วยเช่นกัน อันได้แก่ ความผิดทางอาญา หรือความผิดเกี่ยวกับการ ดำเนินการของรายรับและรายจ่าย ได้อีกด้วย⁷

2.1.4 ข้าราชการในส่วนภูมิภาค แบ่งประเภทได้ ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง คือ ข้าราชการจากส่วนกลางถูกส่งไปปฏิบัติภารกิจในส่วนภูมิภาคต่างๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดรับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาปฏิบัติและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดนั้นๆ โดยตรง

ประเภทที่สอง คือ ข้าราชการที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยตำแหน่งยังสังกัด ส่วนกลาง แต่มีหน่วยงานที่กระทรวง ทบวง กรม ตั้งขึ้น เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ตาม กรอบของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ โดยมีข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน ภูมิภาค โดยมีทั้งผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางและผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับบัญชาด้วย⁸

⁶ สัมฤทธิ์ ชสสมศักดิ์, “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : หลักการและแนวทางการจัดส่วนราชการ ของไทย,” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, (กันยายน - ธันวาคม 2552), น. 2.

⁷ พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น. 17-18.

⁸ สัมฤทธิ์ ชสสมศักดิ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น. 3.

2.1.5 ความหมายของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ในระบบข้าราชการพลเรือน จะมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า ก.พ. มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ซึ่ง ก.พ. มีอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้

1) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล การวางแผนกำลังคน และด้านอื่นๆ

2) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม หรือประโยชน์ต่างๆ ของข้าราชการพลเรือน

3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน

4) ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล

5) กำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวง และทุนของรัฐบาลและจัดสรรผู้รับทุนเข้ารับราชการในหน่วยงาน

ฯลฯ

และนอกจากจะมี ก.พ. แล้วยังได้จัดให้มีในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การบริหารงานบุคคล มีรายละเอียดดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือสำนักงาน ก.พ. มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการของสำนักงาน ก.พ. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังต่อไปนี้

(1) เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. และ ก.พ.ค. และดำเนินการตามที่ ก.พ. หรือ ก.พ.ค. มอบหมาย

(2) พัฒนา ส่งเสริม วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ ระบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน

(3) ติดตามและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับแผนกำลังคนของข้าราชการพลเรือน

(5) ส่งเสริม ประสานงาน เผยแพร่ ให้คำปรึกษาแนะนำ และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ และการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตสำหรับทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวง และทุนของรัฐบาลตามนโยบายและระเบียบของ ก.พ.

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุ และแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น หรือตามที่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ ก.พ. มอบหมาย⁹

ฯลฯ

และกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง หรือที่เรียกว่า อ.ก.พ. กระทรวง คณะกรรมการสามัญประจำกรม หรือที่เรียกว่า อ.ก.พ.กรม และคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด หรือที่เรียกว่า อ.ก.พ. จังหวัด อธิบายได้ดังนี้

1) อ.ก.พ. กระทรวง ประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นประธาน ปลัดกระทรวง เป็นรองประธาน และผู้แทน ก.พ. ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในสำนักงาน ก.พ. หนึ่งคน เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก 1) ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการในกระทรวงนั้น จำนวนไม่เกินสามคน 2) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงในกระทรวงนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวนไม่เกินห้าคน และให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน¹⁰

โดย อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในกระทรวง ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนด

(2) พิจารณาการเกื้ออัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในกระทรวง

(3) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

(4) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย

2) อ.ก.พ. กรม ประกอบด้วยอธิบดี เป็นประธาน รองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคน เป็นรองประธาน และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก 1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการในกรมนั้น จำนวนไม่เกินสามคน 2) ข้าราชการพลเรือน

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 13

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 15

ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการในกรม¹¹ ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวนไม่เกินหกคน และให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน¹¹

โดย อ.ก.พ. กรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในกรม ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 8(3) และนโยบาย และระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ อ.ก.พ. กระทรวงกำหนดตามมาตรา 16 (1)

(2) พิจารณาการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในกรม

(3) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(4) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย

3) อ.ก.พ. จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหนึ่งคน เป็นรองประธาน และอนุกรรมการ ซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก 1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการในจังหวัดนั้น จำนวนไม่เกินสามคน 2) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการ ซึ่งกระทรวงหรือกรมแต่งตั้งไปประจำจังหวัดนั้น และได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งแต่ละคนต้องไม่สังกัดกระทรวงเดียวกัน และให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน¹²

โดย อ.ก.พ. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดแนวทางและวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 8 (3)

(2) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(3) ปฏิบัติตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม มอบหมาย

4) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 17

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 19

กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย มีรายละเอียดดังนี้
เมื่อข้าราชการมีการกระทำความผิดทางวินัยแล้ว มีโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิด
นั้นๆ ดังต่อไปนี้ 1. ภาคทัณฑ์ 2. ตัดเงินเดือน 3. ลดเงินเดือน 4. ปลดออก 5. ไล่ออก¹³

การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยจะเกิดขึ้นเมื่อมีการกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการ
พลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมี
อำนาจสั่งบรรจุ ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการสืบสวน
สอบสวนโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติและผู้บังคับบัญชานั้น จะมอบหมายให้
ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้¹⁴ และเมื่อได้ดำเนินการ
สืบสวนแล้วปรากฏว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ที่เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง
และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของ
ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชา สั่งลงโทษได้เลยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้
และหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่ได้มีการกระทำความผิด¹⁵ แต่ถ้ากรณีปรากฏผลการสืบสวนว่ามีมูลที่ควร
กล่าวหาว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยในการสอบสวน
ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและต้องรับฟังคำชี้แจงของ
ผู้ถูกกล่าวหาด้วย เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วให้รายงานความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ
ต่อไป และถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง¹⁶

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน
หรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกันให้ดำเนินการดังนี้

1) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกัน ที่อธิบดีหรือปลัดกระทรวงถูก
กล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
แล้วแต่กรณี เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

2) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกรมในกระทรวงเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำ
ผิดวินัยร่วมกัน โดยปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่
ปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาพร้อมด้วย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 93

3) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน¹⁷

เมื่อปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง อาจถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนให้เหมาะสมกับความผิด¹⁸ และหากปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และต้องส่งเรื่องนั้นไปยัง อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.¹⁹

การรายงานการดำเนินการทางวินัย

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. มีมติ²⁰

อนึ่ง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามกฎหมายฉบับนี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง²¹

2.2 การดำเนินการทางวินัย โทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย

ข้าราชการหรือบุคลากรในฝ่ายปกครอง ที่ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆในหน่วยงาน สิ่งสำคัญประการสำคัญที่จำเป็นจะต้องมีอยู่ในตัวของบุคคลนั้น คือ วินัย ซึ่งไม่ว่าวินัย จะถูกกล่าวถึงทั้งใน

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 94

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 96

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 วรรคสอง

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114

ด้านการเสริมสร้างให้แต่ละบุคคลมีวินัย หรือการกระทำผิดวินัยจะต้องถูกดำเนินการทางวินัย ล้วนแต่มีความสำคัญ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายเกี่ยวกับวินัย

คำว่า “วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “discipline” เป็นเรื่องควบคุมพฤติกรรมของคนอย่างหนึ่ง ซึ่งใช้สำหรับคนในแต่ละหมู่แต่ละเหล่าผู้มีภารกิจในลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่จะต้องยึดถือปฏิบัติ²²

วินัยข้าราชการ หมายถึง กฎ ระเบียบต่างๆ ที่วางหลักขึ้นมาเป็นกรอบควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดแบบแผนความประพฤติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยกำหนดให้ข้าราชการวางตัวให้เหมาะสม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรข้าราชการ เพื่อส่งผลอันสูงสุดให้ข้าราชการจัดระเบียบ การดำเนินชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น อันเป็นกลไกสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญของประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป

2.2.1.1 จุดมุ่งหมายของวินัย²³

“วินัย” มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การทำงานของคนมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมีผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่มุ่งหวัง ฉะนั้นเมื่อจะกำหนดข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามทางวินัย จะต้องคำนึงถึงว่า การไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานนั้นหรือไม่ ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัยไว้ เพราะเมื่อกำหนดเป็นบทวินัยไว้ ผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน จะผิดวินัยและถูกลงโทษ โดยไม่ควรจะเป็น

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ เป็นกระบวนการสอบสวนทางวินัย เป็นมาตรการหรือวิธีการผู้มีอำนาจหรือที่เรียกว่าผู้บังคับบัญชาดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นกระบวนการหนึ่งในระบบการบริหารงานบุคคล เนื่องจากเป็นกระบวนการที่กระทบสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ข้าราชการทุกคนย่อม ไม่มีผู้ใดอยากถูกดำเนินการทางวินัย ดังนั้นการดำเนินการสอบสวนทางวินัยจะต้องดำเนินการ ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง กรรมการสอบสวน ผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวน การแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งในเรื่องของการให้ทนายเข้ามารับฟังการสอบสวนหรือต่อสู้ การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน การแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกลงโทษ ในการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ ทุกขั้นตอนกระบวนการเป็นขั้นตอนที่สำคัญ รวมไปถึงระยะเวลา

²² ประวิณ ฌ นคร, สรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2551), น. 116 – 118.

²³ เพ็งอ่าง, น. 119.

ในการสอบสวน ซึ่งทุกขั้นตอนมีผลกระทบกับผู้ที่ถูกกล่าวหาโดยตรง หรือขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการสอบสวนไป ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ กระบวนการสอบสวนที่ดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายและก่อให้เกิดความเป็นธรรม เปรียบเสมือนเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ ต่อระบบการบริหารงานบุคคลให้ดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ²⁴

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน มี 2 ประเภท คือ การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นกรณีที่ข้าราชการมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิด เช่น การไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ การไม่อุทิศเวลา การไม่รักษาชื่อเสียงของตน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 82 ถึงมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกรณีเป็นการกระทำความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงนั้น มีระดับโทษ คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน และสำหรับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นกรณีที่ข้าราชการมีพฤติการณ์การกระทำความผิด เช่น ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทุจริตต่อหน้าที่ ละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ฯลฯ เป็นต้น ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับโทษของการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก หรือไล่ออก จากราชการ

2.2.1.2 วิวัฒนาการการดำเนินการทางวินัยของไทย²⁵

ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. ฉบับต่อๆมา ก็ได้มีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นลำดับ ซึ่งวิวัฒนาการดังกล่าว ดังนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ซึ่งใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ได้บัญญัติข้อวินัยที่กำหนดให้ข้าราชการต้องถือปฏิบัติ และวินัยที่เป็นข้อห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติ และได้บัญญัติลักษณะพฤติการณ์ที่ต้องถูกลงโทษไล่ออก โทษทางวินัย สำหรับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนยังไม่มีปรากฏตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัตินี้มิได้

²⁴ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2*, น. 5 - 11.

²⁵ สุพจน์ ชนะคำ, “การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556), น. 8.

กำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าผู้ใดมีกรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยที่มีโทษถึงไล่ออก จะต้องมีการไต่สวนและพิจารณาเสียก่อน²⁶

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็น ข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้าม วินัยข้าราชการพลเรือน ชนิดต่างๆ ของวินัย โทษทางวินัย การพิจารณา ลงโทษ การรักษาวินัยข้าราชการพลเรือน การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งตาม พระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 คือ ได้มีการเปลี่ยนโทษ “ลดตำแหน่ง” เป็น “ลดขั้นเงินเดือน” และการลงโทษไล่ออกต้อง ให้ ก.พ. พิจารณานุมัติ และได้กำหนดให้มีความกระบวนกรอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยด้วย ส่วนการดำเนินการทางวินัยมิได้กำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยที่มีโทษถึงไล่ออก จะต้อง มีการไต่สวน และพิจารณาเสียก่อน²⁷

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.2479 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็น ข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้าม โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน การพิจารณาลงโทษ การรักษาวินัย ข้าราชการพลเรือน การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญ เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 คือ ได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมโทษทางวินัย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 กำหนดไว้ 5 สถาน คือ ไล่ออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และตำหนิโทษ เพิ่มเป็นให้มิโทษ ปลดออก และโทษภาคทัณฑ์ เพิ่มขึ้น โดยไม่มีโทษ ลดขั้นเงินเดือน และได้แก้ไขการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัย เป็นการร้องทุกข์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งก็มีความหมายเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 นั่นเอง²⁸

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็น ข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้าม โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออก การพิจารณาลงโทษ การรักษาวินัย การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษ ทางวินัย²⁹ ส่วนการดำเนินการทางวินัยได้ลดอำนาจของ ก.พ. ที่เดิมให้ ก.พ. สอบสวนและพิจารณา กรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงทั้งหมด เปลี่ยนเป็นให้ ก.พ. พิจารณาเฉพาะข้าราชการ พลเรือนชั้นเอกและชั้นพิเศษ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาชั้นโทและชั้นตรี อ.ก.พ. กรม พิจารณา

²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มาตรา 45

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มาตรา 53

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มาตรา 56

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 มาตรา 46 - มาตรา 66

ชั้นจัตวาในส่วนกลาง และ อ.ก.พ. จังหวัด พิจารณาชั้นจัตวาในส่วนภูมิภาค ถ้าพิจารณาเห็นสมควร ไล่ออกจากราชการ ให้แจ้งเจ้ากระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณีเพื่อสั่ง ไล่ออกต่อไป ส่วนวิธีการสอบสวนยังคงเป็นเช่นเดิม โดยพระราชบัญญัติฯ นี้ เริ่มมีการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัย หรือ อ.ก.พ. ขึ้น

5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติ ข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้าม โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน กำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออก การพิจารณาลงโทษ การรักษาวินัย การร้องทุกข์และการพิจารณาการร้องทุกข์³⁰ และพระราชบัญญัตินี้ ได้เริ่มกำหนดระยะเวลาในการสอบสวน โดยให้สอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่อย่างช้าไม่เกิน 30 วัน และสามารถขอขยายระยะเวลาการสอบสวนได้ หากจะขยายระยะเวลาอีกต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และได้บัญญัติถึงเรื่องการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนระหว่างสอบสวนหรือต้องหาคดีอาญาไว้ด้วย

6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้าม โทษทางวินัยกำหนดไว้ 6 สถานการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออก การพิจารณาลงโทษ การรักษาวินัย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์³¹ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษทางวินัย โทษให้ออกอีกสถานหนึ่ง และการลงโทษไล่ออก ปลดออก ให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาอนุมัติ ไม่ต้องให้ ก.พ. พิจารณาอนุมัติดังแต่ก่อน และได้เปลี่ยนคำว่า “ร้องทุกข์” เป็น “อุทธรณ์” โดยใช้ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกับที่เคยใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ส่วนการดำเนินการทางวินัยให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นเอกลงมา ส่วนอำนาจการพิจารณาเป็นอำนาจของ ก.พ. โดยเมื่อคณะกรรมการทำการสอบสวนและรายงานแล้ว ให้เจ้ากระทรวงทำความเห็นรายงานไปยัง ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณาเห็นควรไล่ออกจากราชการ จึงให้เจ้ากระทรวงสั่งไล่ออกต่อไป แต่ถ้าเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ให้เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจพิจารณาสั่งไล่ออกได้โดยไม่ต้องทำการสอบสวน และได้กำหนดเวลาแล้วเสร็จด้วย และขยายเวลาได้ และได้บัญญัติให้คณะกรรมการสอบสวนเป็น เจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาเป็นครั้งแรก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2495 ได้เริ่มมีการออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาชั้น 2 ฉบับ โดยให้หลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหา เช่น ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานมานำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ห้ามนำบุคคลอื่นนอกจากผู้ถูกสอบสวนปากคำอยู่เข้าฟัง

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485. มาตรา 48 - มาตรา 76

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495. มาตรา 68 – มาตรา 99

การสอบสวน เป็นต้น และได้มีการออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด มีอำนาจพิจารณาสั่งไล่ออกได้ โดยไม่ต้องทำการสอบสวนด้วย

7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติ และข้อห้าม วินัยข้าราชการพลเรือน โทษทางวินัยกำหนดไว้ 6 สถาน ลักษณะการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกลงโทษไล่ออก การพิจารณาการลงโทษ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์³² ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไป คือการลงโทษไล่ออก ปลดออก และให้ออก ให้เสนอ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. ภาค หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณา และให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ถ้าเป็นกรณีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการภาคให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงและให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาเป็นยุติ ส่วนกรณีอื่นให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีและให้ ก.พ. พิจารณา เสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ การดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีหลักการใหม่ที่ทำให้ นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการ ในทุกกระทรวง และได้แก้ไขในเรื่องกำหนดเวลาสอบสวนแล้วเสร็จว่า ถ้าขยายเวลาแล้วยังสอบสวน ไม่แล้วเสร็จ การสอบสวนจะเป็นอันใช้ได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากเจ้ากระทรวง และได้กำหนดอำนาจ ในการลงโทษของผู้บังคับบัญชาไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เมื่อมีการลงโทษแล้วต้องรายงาน ตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง และให้กระทรวงหรือกรมรายงานไปยัง ก.พ.

8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็น ข้อปฏิบัติและข้อห้าม วินัยและการรักษาวินัย โทษทางวินัยกำหนดไว้ 6 สถาน การสอบสวนความผิด วินัยอย่างร้ายแรง อำนาจคณะกรรมการสอบสวน การรายงานการลงโทษ การร้องทุกข์และการ พิจารณาการร้องทุกข์ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์³³ โดยมีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไป คือการ ลงโทษ ไล่ออก ปลดออก และให้ออก ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการลงโทษได้ โดยไม่ต้องเสนอ อ.ก.พ. ใดพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการรักษาวินัยข้าราชการ และให้การ ลงโทษวินัยข้าราชการมีความนับปล้น โดยให้ไปแสวงหาความยุติธรรมในชั้นอุทธรณ์ และ ให้มีกระบวนการร้องทุกข์อีกกระบวนการหนึ่ง และยังคงได้มีการออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518)³⁴ ซึ่งมีสาระสำคัญคล้ายกับกฎ ก.พ. ฉบับ

³² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497. มาตรา 69 – มาตรา 105

³³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. มาตรา 65 – มาตรา 107

³⁴ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา.

9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติข้อวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติและเป็นข้อห้ามไว้ปะปนกัน วินัยและการรักษาวินัย โทษทางวินัยกำหนดไว้ 5 สถาน การลงโทษ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ การร้องทุกข์และการพิจารณาการร้องทุกข์³⁵ การแก้ไขปรับปรุงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับ พ.ศ. 2518 เป็นฉบับ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีสาระสำคัญในการปรับปรุงในส่วนของการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ดังนี้³⁶

(1) การปรับปรุงระบบข้าราชการให้ มีจรรยาบรรณของข้าราชการ พลเรือนยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้ ก.พ.ออกข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน และให้ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติตามจรรยาบรรณนั้นเป็นส่วนหนึ่งของวินัยด้วย เพิ่มบทบาทหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง โดยให้มีหน้าที่พิจารณาการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ตรวจสอบรายงานของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือให้ข้าราชการออกจากราชการ และเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ.จังหวัดโดยให้มีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ นอกจากนั้นยังให้มีกระจายอำนาจของ ก.พ. ไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง ในการตรวจสอบรายงานการลงโทษข้าราชการ และรายงานการให้ข้าราชการออกจากราชการในบางกรณี กระจายอำนาจของ อ.ก.พ.กระทรวงไปให้ อ.ก.พ. กรม เช่น การพิจารณาลงโทษข้าราชการสถานไล่ออก ปลดออก และการพิจารณาให้ข้าราชการออกจากราชการในบางกรณี และให้มีการกระจายการตัดสินใจลงไปยังผู้บังคับบัญชา ระดับล่างตามลำดับ เช่น อำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งนำไปใช้ในการลงโทษและสั่งให้ออกจากราชการด้วย เป็นต้น กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จะไม่ต้องสอบสวนก็ได้

(2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในความคิดที่ไม่ร้ายแรง (โทษลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์) ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี ให้ข้าราชการร้องทุกข์ได้เมื่อมีความคับข้องใจ อันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน โดยร้องต่อผู้บังคับบัญชา หรือ อ.ก.พ. หรืออ.พ. แล้วแต่กรณี ยกเลิกโทษให้ออก และให้ผู้ถูกปลดออกมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ให้คงโทษได้ สำหรับความผิดเล็กน้อย แม้จะทำผิดหลายครั้ง ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อย กังวลให้ได้ ไม่ให้ มีการลงโทษซ้ำในความผิดกรรมเดียวกัน โดยถ้ามีการเพิ่มโทษหรือเปลี่ยนโทษจากตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนเป็นอย่างอื่น เช่น เป็นไล่ออก หรือปลดออก ให้คืนเงินเดือนที่ตัดไปหรือลดไปแล้ว

³⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535. มาตรา 80 – มาตรา 130.

³⁶ สุพจน์ ชนะคำ, “การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ,” *เพ็ญอ่าง*, น. 17.

แก่ผู้ถูกลงโทษ ให้ข้าราชการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะกรณีถูกลงโทษทางวินัย (ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์) ส่วนกรณีอื่นๆ รวมทั้งถูกสั่งให้ออกทุกกรณีให้ใช้สิทธิร้องทุกข์

10) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการวางหลักการในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนไว้เป็นแนวในการตราบทบัญญัติและอนุบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการต่างๆ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ ดังนี้

(1) วางมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.2551 บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อีกระยะจากฝ่ายบริหาร กรรมการ ก.พ.ค. ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจาก ผู้ได้รับคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกา คนหนึ่ง กับกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ³⁷ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรม ได้แก่ การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการกับกำกับดูแลให้ กฎ ระเบียบ และคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบนี้เป็นไปตามระบบคุณธรรมด้วย ซึ่งถ้า ก.พ.ค. เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีจุดมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. จะแจ้งให้ผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น แก้ไข หรือยกเลิกได้³⁸ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว มีคำวินิจฉัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการใด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้นผู้บังคับบัญชาใดไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กฎหมายให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น³⁹ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษ

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 26

³⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 126

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116

ถึงปลดออก หรือไล่ออก และอาจถูกฟ้องเป็นคดีทางอาญาหรือทางแพ่งก็ได้ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ก.พ.ค. จะรับพิจารณาเรื่องที่ข้าราชการร้องทุกข์ว่า มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือนายกรัฐมนตรี เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น⁴⁰ สถานภาพของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องตามหน้าที่และสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ดังเช่น ก.พ. ที่ ก.พ.เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นให้นายกรัฐมนตรีสั่งการในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ ก.พ.ค. จึงสามารถพิทักษ์ระบบคุณธรรมและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการได้แน่นอนกว่า

(2) ปรับปรุงระบบการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ กล่าวคือ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดว่า การถูกลงโทษเป็นผลกระทบต่อความเป็นธรรมและความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ ซึ่งกระทบหลักการส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม จึงควรให้องค์กรที่อิสระจาก ฝ่ายบริหาร คือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้วินิจฉัยและสั่งการ สำหรับการร้องทุกข์ในกรณีที่เกิดจากปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่นให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป แนวคิดที่ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เป็นเช่นเดียวกับการอุทธรณ์ และสำหรับการถูกสั่งให้ออกจากราชการในบางกรณีให้อุทธรณ์ บางกรณีให้ร้องทุกข์

2.2.2 ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย

ผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการนั้น กฎหมายกำหนดว่าต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือสอบสวน ซึ่งอำนาจในการดำเนินการทางวินัยจะต้องอาศัยอำนาจแต่ละฉบับกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้⁴¹

2.2.2.1 นายกรัฐมนตรี สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกัน โดยมีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย

⁴⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 123

⁴¹ จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, “การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน,” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2555), น. 6.

2.2.2.2 รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ และตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี

2.2.2.3 ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีสำหรับข้าราชการ พลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนด เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับต้น อำนวยการระดับสูง ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ

2.2.2.4 อธิบดี ผู้บังคับบัญชาสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการต้น ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ ตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับทักษะพิเศษ อาวุโส ชำนาญงาน ปฏิบัติงาน

2.2.2.5 ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชา สำหรับข้าราชการพลเรือนในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ชำนาญงาน ปฏิบัติงาน

การดำเนินการทางวินัย ถือเป็นกรกระทำทางปกครองที่จำเป็นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ฯลฯ และอำนาจของการที่จะดำเนินการวินัยได้นั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการตามกฎหมาย⁴² องค์กรผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยนั้น สำหรับข้าราชการพลเรือน⁴³ กำหนดว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการสอบสวน

⁴² อุคม รัฐอมฤต และคณะ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1*, น. 15.

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 9 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ต้อง รายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่ง มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

มาตรา 96 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ทางวินัย และมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ในสถานโทษและอัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้อยู่ใต้บังคับดำเนินการแทนได้ ก็คือ ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ด้วยเหตุที่อำนาจทางวินัยมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจบรรจุแต่งตั้งเสมอ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1) ทฤษฎีสถาบัน⁴⁴

ทฤษฎีสถาบันเป็นทฤษฎีทางกฎหมาย ทฤษฎีทางสังคมวิทยา ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ ที่นำมาใช้อธิบายในเรื่องรัฐ องค์กรฝ่ายปกครอง สังคม บุคคล การกระทำ ซึ่ง Maurice Hauriou ศาสตราจารย์ทางกฎหมายฝรั่งเศส เป็นผู้สร้างทฤษฎีและแนวคิดทางกฎหมายนี้ขึ้นมา ทฤษฎีสถาบันนี้มีสาระสำคัญว่า สถาบัน เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลธรรมดา ผู้เป็นสมาชิกของสังคมภายใต้การมีความคิดร่วมกันที่จะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือหลายสิ่งให้สำเร็จเป็นจริงขึ้นมา แต่ทั้งนี้ เพื่อให้ที่จะทำให้ความคิดร่วมกันเหล่านั้นสำเร็จเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้นั้น จำเป็นต้องมีการก่อตั้งหรือจัดให้มีองค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กรขึ้นมาดำเนินการ พร้อมทั้งมีการดำเนินการบริหารจัดการภายในองค์กรหรือระหว่างองค์กรเหล่านั้น โดยกำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างๆ รวมถึงมีการกำหนดกฎเกณฑ์ของกลุ่มสำหรับการบริหารจัดการนั้น อนึ่งเมื่อมีการก่อตั้งองค์กรหนึ่ง องค์กรใดขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการทำให้ความคิดร่วมกันสำเร็จเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้แล้ว องค์กรเหล่านั้นก็จำเป็นต้องถูกควบคุมและลงโทษทั้งโดยตนเองหรือโดยองค์กรอื่นๆ หรือแม้กระทั่งจากสมาชิกของกลุ่มนั้นผ่านทางระบบกลไกการบริหารจัดการที่ได้ถูกวางไว้ นอกจากนี้ เพื่อให้บุคคลอื่นๆ ได้รับรู้ถึงความคิดที่จะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือหลายสิ่งให้สำเร็จเป็นจริงขึ้นมา แต่ละคนต้องมีการแสดงเจตนาส่วนตนออกมา ซึ่งปรากฏการณ์ประการนี้ก็เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดสถาบันขึ้นมา เช่นเดียวกับ ฝ่ายปกครองก็เป็นสถาบันที่เกิดขึ้นมาจากการรวมตัวของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ โดยมีความคิดร่วมกัน คือ จัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ และเพื่อที่จะให้ความคิดร่วมกันหรือการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวนี้หรือปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นมา ฝ่ายปกครองจึงได้มีการบริหารจัดการหรือจัดระเบียบในรูปของระบบการบังคับบัญชาขึ้นภายในสถาบัน พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับสั่งการ

มาตรา 97 วรรคสอง ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

⁴⁴ พัฒน์พงษ์ อรมวัฒน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น 64.

ควบคุมและลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ รวมถึงกำหนดคกฏเกณฑ์ในการดำเนินการต่างๆ ขึ้น โดยทั้งนี้ สถาบันฝ่ายปกครองจะเป็นสถาบันทุติยภูมิ ที่ดำรงอยู่ภายในรัฐ ซึ่งเป็นสถาบันปฐมภูมิ หนึ่ง อำนาจในการลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสถาบันนั้นจะถูก แสดงออกในรูปของ “อำนาจทางวินัย” ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความเป็นวินัย ของสถาบัน รวมถึงเพื่อลงโทษต่อการกระทำที่ก่อความเสียหายต่อความคิดร่วมกันหรือประโยชน์ สาธารณะ หรือที่เรียกกันว่า “ความผิดทางวินัย” นั่นเอง

2) อำนาจของผู้บังคับบัญชา⁴⁵

อำนาจบังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานของรัฐหนึ่งหรือหลาย หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาควบคุม ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามที่ตนตัดสินใจ อำนาจบังคับบัญชามีลักษณะเป็นอำนาจที่ ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ ตามที่เห็นว่าถูกต้องหรือเหมาะสม รวมทั้งสามารถแก้ไข ยกเลิกหรือ เพิกถอนคำสั่งหรือกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ และ ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัย หรือมีอำนาจ ให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ จึงแบ่งได้ 4 ลักษณะ (1) อำนาจออกคำสั่งให้ ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติตาม (2) อำนาจในการควบคุมกิจกรรม การดำเนินการของผู้ใต้บังคับบัญชา (3) อำนาจในการลงโทษทางวินัย (4) อำนาจในการให้บำเหน็จรางวัล⁴⁶

อำนาจบังคับบัญชาในฝ่ายปกครองปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจใน การกำหนดแนวปฏิบัติงาน อำนาจในการควบคุมการดำเนินงาน อำนาจในการลงโทษทางวินัย หรือ อำนาจที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ อำนาจเหล่านี้ล้วนแต่มีขึ้นเพื่อให้การดำเนินการของ ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการไปได้ การรักษาไว้ซึ่งกฎระเบียบและความสงบเรียบร้อยภายใน องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นระบบปิด หรือเป็นระบบที่จำกัดอยู่เพียงข้าราชการและเจ้าหน้าที่เพียง กลุ่มเดียว จำเป็นต้องมีมาตรการในการลงโทษต่อความผิดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านั้น มาตรการดังกล่าวคือ อำนาจลงโทษทางวินัย ที่ได้ถูกมอบให้หัวหน้าหน่วยงานหรือ ผู้บังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบังคับบัญชากับอำนาจลงโทษทางวินัย

2.2.3 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

การดำเนินการทางวินัย หมายถึง กระบวนการทั้งหลาย ที่กระทำเป็นวิธีการตาม กฎหมายมาตรฐานทั่วไป หรือตามหลักเกณฑ์ เมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ได้แก่

⁴⁵ เพิ่งอ้าง, น. 66.

⁴⁶ “หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2560, จาก

การสืบสวน การสอบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การให้ พักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อนการพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ จุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ได้ความจริงว่า ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในกรณีใดหรือไม่ เพื่อให้ได้ ความจริง และยุติธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรม หากมีผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการลงโทษเป็น ไปโดยเหมาะสมกับกรณีความผิด และเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยสุจริต

หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัย จำเป็นต้องอาศัยแนวความคิด 4 ประการ อันได้แก่

1) หลักเอกภาพ การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม กล่าวคือ การเลือกสรรเข้ารับราชการ โดยเสมอภาคกันตามหลักความรู้ความสามารถ เช่นเดียวกันกับระบบวินัย ที่ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภท อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยมีมาตรฐานเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความลักลั่นกันในการใช้บังคับใช้

2) หลักประสิทธิภาพ ระบบวินัย ของเจ้าหน้าที่จะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมองวินัยเป็นกลไกเชิงบวกมากกว่ากลไกในเชิงลบที่มุ่งเพียงการลงโทษ จุดประสงค์พื้นฐานของการลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองเพื่อผลในการดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3) หลักโปร่งใสในหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนไม่ครอบคลุม การดำเนินการทางวินัยนั้นจะต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้แก้ข้อกล่าวหา

4) หลักยุติธรรม ระบบวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย⁴⁷

2.2.4 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่กระทำตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามกฎหมาย แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุให้ดำเนินการสืบสวนเพื่อพิจารณาว่า กรณีมีมูลหรือไม่⁴⁸ โดยเริ่มต้นจากการสืบสวน ไม่ว่าเรื่องที่สืบสวนนั้นจะเป็นเรื่องที่มีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัย หรือมีผู้ร้องเรียนขึ้นมาก็ตาม ลักษณะเช่นนี้ ก็ควรสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเสียก่อนว่ากรณีมีมูลตามที่ร้องเรียนกล่าวหาหรือไม่ และเมื่อได้มีการดำเนินการสืบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า

⁴⁷ สุพจน์ ชนะคำ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 32.

⁴⁸ จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41, น. 7.

มีการกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ส่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าเป็นกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

การสอบสวนทางวินัย หมายถึง กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ได้ความจริงและยุติธรรม เพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยตามที่ ถูกกล่าวหาหรือไม่ ถ้ากระทำผิดจริงก็จะได้ลงโทษผู้กระทำผิดนั้น แต่ถ้าหากไม่ได้กระทำผิดก็ส่งยุติ เรื่อง และการสอบสวนทางวินัย แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย และการสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ดังนี้

2.2.4.1 การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนเพื่อ พิจารณาลงโทษในความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น ก่อนดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย การดำเนินการสอบสวน(ตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการ ทางวินัย พ.ศ. 2556) ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนกรณีกล่าวหา ข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่ ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนไว้ว่า ถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ามีมูล หากความผิดนั้นมีใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของ ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตาม ข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ จะเห็นได้ว่า การสอบสวนทางวินัยนี้ เป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองประการหนึ่ง การสอบสวนในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การแจ้ง ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้ ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

2.2.4.2 การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนวินัยอย่าง ร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด⁴⁹ ซึ่งมีขั้นตอนที่ต้องกระทำตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการสอบสวน หากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดไว้โดยถูกต้องครบถ้วน แล้วนำผลการดำเนินการดังกล่าวไปออกคำสั่งทาง ปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัย) อาจจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁴⁹ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556.

เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษทางวินัย และเพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง⁵⁰

2.2.5 โทษทางวินัย

เมื่อข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัยแล้ว มีโทษทางวินัย 5 สถาน ดังนี้⁵¹

1) ภาคทัณฑ์ เป็นโทษสำหรับกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

2) ตัดเงินเดือนเป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนและเป็นจำนวน เช่น ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน เมื่อพ้นเวลา 2 เดือนแล้วก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติ

3) ลดเงินเดือน เป็นการลงโทษโดยลดเงินเดือนเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ เช่น ลดเงินเดือน 2% หรือ 4% ของอัตราเงินเดือนของผู้กระทำความผิด

4) ปลดออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ

5) ไล่ออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ

นิยามหรือความหมายของโทษทางวินัย (la définition de la sanction disciplinaire) อธิบายโดยแยกองค์ประกอบตามตำราของฝรั่งเศส องค์ประกอบหลัก : โทษทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้ความเสียหายหรือผลร้าย (mesure défavorable) ต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสำหรับองค์ประกอบย่อยหรือองค์ประกอบลำดับรอง มีสาเหตุมาจากการกระทำที่ถูกพิจารณาว่าเป็นความผิดทางวินัยของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เกิดขึ้นโดยเจตนา (intention) ที่จะลงโทษ ข้าราชการผู้นั้นขององค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย ต้องเป็นมาตรการที่จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น (prévue par un texte) (ข้อนี้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและหลักประกันความเป็นธรรมประการหนึ่งในขั้นตอนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และนอกจากนี้ ยังเป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลปกครองยกขึ้นวินิจฉัยได้เองเช่นกัน) จะปรากฏขึ้น (intervenir) ก็ต่อเมื่อผ่านขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมาย (procédure disciplinaire régulière) แล้วเท่านั้น (การดำเนินการทางวินัยจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อเคารพต่อหลักประกันความธรรมต่างๆ เช่น การให้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน)⁵²

⁵⁰ จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41, น. 10 – 12.

⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88

⁵² พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 46 - 47.

2.2.6 องค์การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

แนวคิดในเรื่องการจัดตั้ง อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของ ก.พ. ส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการ สร้างความโปร่งใสและเป็นธรรมแก่ข้าราชการ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่ง อ.ก.พ. นั้น โดยมีวิวัฒนาการ ดังนี้⁵³

ในช่วง พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการพลเรือนใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติพ.ศ. 2476 โดยบัญญัติให้เปลี่ยน “คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน” หรือ ก.ร.พ. เป็น “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” หรือ ก.พ. และนับเป็นพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับแรกที่บัญญัติให้มี อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นผู้ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ ของ ก.พ.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 กำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) อนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) และอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) เพื่อช่วย ก.พ. รักษาการให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ เท่านั้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้เพิ่มอำนาจให้ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ในเรื่องการเลื่อน ย้าย โอน โดยให้มีบทบาทในฐานะผู้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารระดับกระทรวง กล่าวคือ มีอำนาจสอบสวนพิจารณาการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการชั้นโทเป็นชั้นเอก ยังรวมถึงการรับโอนข้าราชการชั้น ตริ โท เอก และการจัดสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา ชั้นตรี ด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ อ.ก.พ. กระทรวงมีบทบาทด้านการพิทักษ์คุณธรรม โดยเฉพาะเรื่องวินัย ให้มีหน้าที่สอบสวนพิจารณา ลงโทษทางวินัยโดยการไล่ออก หรือปลดออก สำหรับการกระทำผิดวินัยร้ายแรงของข้าราชการชั้นตรีและโท และยังมีอำนาจในการสอบสวนข้าราชการซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดเห็นสมควรให้ออกจากราชการด้วยเหตุหย่อนความสามารถ สำหรับ อ.ก.พ. กรม มีหน้าที่เพิ่มขึ้น คือ เป็นผู้พิจารณารับโอนข้าราชการชั้นตรีและจัตวา สอบสวนคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกสำหรับการกระทำผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา สอบสวนพิจารณาผู้หย่อนความสามารถเพื่อให้ออกจากราชการ และอ.ก.พ. จังหวัด ให้มีอำนาจการพิจารณาสอบสวนคำสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำผิดวินัยร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในส่วนภูมิภาค

⁵³ สำนักงาน ก.พ., บทบาทอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. สามัญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), 2554), น. 1 - 10.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ลดบทบาทของ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดในบทบาทเรื่องวินัย ให้กลับมาเป็นอำนาจของ ก.พ.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 อ.ก.พ. กระทรวง กลับมามีบทบาทเรื่องวินัย กล่าวคือ มีอำนาจสอบสวนพิจารณาการลงโทษทางวินัยด้วยการไล่ออก หรือปลดออก สำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการชั้นตรีขึ้นไป และการพิจารณาสอบสวนข้าราชการออกจากราชการด้วยเหตุหย่อนความสามารถ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 กำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวงมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น ในเรื่องการการออกกฎ การพิจารณาอนุมัติการบริหารงานบุคคล และนอกจากนั้นยังมีอำนาจในการรับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไล่ออก ปลดออก และให้ออกจากราชการด้วย และในส่วนของ อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. จังหวัด ให้มีอำนาจปฏิบัติการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับก่อนๆ ให้เป็นองค์กรแห่งอำนาจโดยเฉพาะเรื่องการลงโทษทางวินัยตามมาตรา 96 ทวิ แต่ อ.ก.พ. กรม ไม่มีบทบาทด้านวินัยตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อ.ก.พ. กระทรวง ยังคงมีบทบาทด้านวินัยอยู่ โดยเป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก สำหรับการกระทำผิดวินัยของข้าราชการตั้งแต่ระดับ 10 ลงมา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีหน้าที่พิจารณาสอบสวนให้ข้าราชการออกจากราชการด้วยเหตุหย่อนความสามารถ และให้ไล่ออก ปลดออก ให้ออกต้องเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. จังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมแก่ข้าราชการมากยิ่งขึ้น ในสำหรับ อ.ก.พ. จังหวัด มีอำนาจเรื่องวินัยอีก โดยกำหนดให้ อ.ก.พ. จังหวัดเป็นผู้พิจารณาสอบสวนคำสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับการทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 4 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยเหตุหย่อนความสามารถ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ บทบาทหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในเรื่องต่างๆ และในบทบาทด้านวินัย มีการกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลมากยิ่งขึ้น เช่น การกระจายอำนาจของ ก.พ. ไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง ในการตรวจสอบรายงานลงโทษข้าราชการ กระจายอำนาจของ อ.ก.พ. กระทรวง ไปให้ อ.ก.พ. กรม ในการพิจารณาโทษข้าราชการสถานไล่ออก เป็นต้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นฉบับล่าสุด ได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัย สอดคล้องกับสภาพการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเน้นหลักการกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคล

2.2.7 หลักการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามที่กฎหมายกำหนด ได้ร้องขอรับความเป็นธรรมจากองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยโดยขอให้ยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาใหม่เพื่อให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน

ในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. มีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่า ผู้ใดถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย และหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.⁵⁴

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ คือผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก⁵⁵ และผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ด้วยเหตุดังต่อไปนี้ เช่น เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หย่อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เป็นต้น⁵⁶

การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนด เช่น ต้องใช้คำสุภาพ ระบุชื่อตำแหน่ง มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ มีคำขออุทธรณ์ เป็นต้น

⁵⁴ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, “อุทธรณ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2560, จาก <http://mspc.ocsc.go.th>.

⁵⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88

⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 110

ระยะเวลาในการอุทธรณ์ มี 2 กรณี ดังนี้

- 1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์⁵⁷
- 2) ทายาทของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือยื่นอุทธรณ์ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ถึงแก่ความตาย⁵⁸

2.3 การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง

ภายใต้บริบทของความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชน ได้อย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจความรับผิดชอบของภาครัฐ รัฐสมัยใหม่ ในฐานะผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารปกครองประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องผ่อนคลายหลักการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบเดิม จากที่กำหนดไว้ในลักษณะให้ฝ่ายบริหารมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจหรือเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นการเฉพาะไปสู่รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการโดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายสามารถมี “การมอบอำนาจ” ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อื่นใช้อำนาจแทนตนได้⁵⁹

การมอบอำนาจจึงเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติราชการของภาครัฐ เพราะงานบริหารราชการนั้นจะครอบคลุมทุกกิจการของประเทศ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ เพื่อเป็นพลังผลักดันให้การบริหารประเทศสามารถดำเนินการต่อไป หัวหน้าส่วนราชการเพียงคนเดียวไม่อาจปฏิบัติงานให้ครบถ้วนทุกด้านได้ ในระบบราชการจึงมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง กรม ไว้เป็นจำนวนมาก โดยมีตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบต่างๆ ลดหลั่นกันไป เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติของหัวหน้าส่วนราชการในด้านต่างๆ ตามขอบเขตภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ซึ่งในการที่ภาครัฐได้มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ไว้นั้น เพื่อที่จะรองรับการมอบอำนาจในการบริหารราชการ โดยผู้บังคับบัญชา

⁵⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 29 (1)

⁵⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มาตรา 29 (2)

⁵⁹ อภิชาติ ภูเมือง, “การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรียบเรียงบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการมอบอำนาจตั้งแต่ 2520 -2550),” เอกสารเผยแพร่บทความทางกฎหมาย, น.1 (พฤศจิกายน 2550).

สามารถพิจารณาความเหมาะสมของผู้ได้บังคับบัญชาแต่ละระดับว่าควรมอบอำนาจให้กระทำในเรื่องใดเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กรมมอบอำนาจทางปกครองย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพัน กิจดี หรืออำนาจดุลพินิจ กิจดี ส่วนจะต้องใช้อำนาจนั้นด้วยตนเองเพราะการที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ระบุให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดของฝ่ายปกครองตำแหน่งใดๆ ย่อมหมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตำแหน่งนั้นๆ มีคุณสมบัติเหมาะสม กล่าวคือมีความรู้ความสามารถถึงระดับที่จะวินิจฉัยเรื่องนั้นๆ ได้โดยไม่สร้างความเสียหายแก่ส่วนราชการ ซึ่งผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่ย่อมไม่มีความชอบด้วยกฎหมายที่จะเข้ามาใช้อำนาจดังกล่าวได้ และเพื่อประโยชน์มหาชนในทางการบริหารราชการแผ่นดิน การมอบอำนาจจึงเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของผู้บังคับบัญชาและเป็นการลดขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการของการบริหารราชการรูปแบบเดิมให้มีการกระจายอำนาจของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น แต่จะต้องเป็นกรณีกฎหมายได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเท่านั้นว่าจะให้มีการมอบอำนาจให้แก่บุคคลใด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจจะเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องหรือกฎหมายทั่วไปก็ได้ ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครององค์กรหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ผู้มอบอำนาจ” มอบอำนาจของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องหรือกฎหมายทั่วไปให้กับฝ่ายปกครองอีกองค์กรหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ผู้รับมอบอำนาจ” เพื่อให้ใช้อำนาจในนามของตนเองการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองจะถือว่าสมบูรณ์ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายอนุญาตไว้โดยแจ้งชัดเจนว่าต้องมอบอำนาจนั้นให้แก่บุคคลและจะต้องดำเนินการตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้จึงจะมีผลสมบูรณ์ในทางกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญ ดังต่อไปนี้⁶⁰

2.3.1 กฎหมายต้องกำหนดการอนุญาตไว้โดยชัดเจน

กรมมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนั้นจะกระทำได้ที่ต่อเมื่อมีกฎหมายระบุอนุญาตให้มอบอำนาจไว้โดยชัดเจน การพิจารณากฎหมายที่มีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) กฎหมายเฉพาะเรื่องฉบับใดฉบับหนึ่ง ถ้ากฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติถึงการมอบอำนาจไว้อย่างไรก็ต้องถือปฏิบัติตามนั้น ส่วนในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้ จึงจะต้องไปพิจารณาจากกฎหมายทั่วไป

2) กฎหมายทั่วไป มีการวางหลักในเรื่องการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

⁶⁰ เห่งอ้าง, น.3.

การมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ซึ่งสาระสำคัญของกรมมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญกำหนดไว้ในมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการ หรือดำเนินการใดๆ ตามกฎหมาย หรือตามระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการในเรื่องใดๆ สามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ทั้งสิ้น โดยไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นอำนาจเฉพาะตัวหรือเป็นอำนาจทั่วไปอีกจะนั้น โดยหลักกฎหมายในมาตรานี้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ย่อมมีดุลพินิจที่จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอ ตามความเหมาะสมของการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่องที่เหมาะสมให้มีการกระจายอำนาจต่อไป เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

2.3.2 ผู้รับมอบอำนาจนั้นจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นผู้รับมอบอำนาจ

เป็นเงื่อนไขที่มีความเกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการ หากยอมให้ผู้เป็นเจ้าของอำนาจของตนให้ฝ่ายปกครองใดๆ ได้ ก็อาจเป็นผลเสียหายแก่ส่วนราชการ จึงจำเป็นต้องระบุตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจไว้ด้วย โดยปกติมักจะเป็นตำแหน่งถัดลงมาจากผู้มอบอำนาจหรือเป็นตำแหน่งหัวหน้างานสำคัญๆ ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2.3.3 การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

ในมาตรา 38 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้ “การมอบอำนาจตามมาตรา 38 ให้ทำเป็นหนังสือ” ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจที่จะเกิดผลในทางกฎหมายแก่ผู้รับมอบอำนาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้นต่อไปได้ จะต้องทำหนังสือแสดงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใดจากผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจ เพราะการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนเป็นการมอบอำนาจเพื่อให้สั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรือดำเนินการใดๆ ที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย การดำเนินการของผู้รับมอบอำนาจต่อไปจึงถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่มีผลตามกฎหมายไปด้วย ซึ่งกรณีจะเป็นเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีหลักฐานชัดเจนว่า เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้น โดยมีการทำคำสั่งเรื่องมอบอำนาจไว้เป็นหนังสือที่ชัดเจน อนึ่ง การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนี้ถือเป็น

คำสั่งฝ่ายเดียวของผู้มอบอำนาจได้กระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วย่อมมีผลสมบูรณ์ ผู้รับมอบอำนาจไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนายินยอมแต่ประการ

2.3.4 ผลของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง

ผลของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองทั่วไป ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อย่างไรก็ตาม เมื่อการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้นได้กระทำตามเงื่อนไขในทางกฎหมายโดยสมบูรณ์แล้วย่อมมีผลในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบ ผู้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในกิจการที่รับมอบมานั้น ได้ในนามของตน กล่าวคือ ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองได้อย่างอิสระและผู้มอบอำนาจย่อมไม่มีอำนาจที่จะมาก้าวก่ายหรือแทรกแซงการใช้อำนาจดังกล่าวแต่ประการใด และด้วยเหตุผลนี้ เมื่อมีความเสียหายอย่างใดเกิดขึ้น จากการใช้อำนาจย่อมไม่มีผลผูกพันใดๆ ต่อผู้มอบอำนาจ ส่วนความเสียหายนั้นจะมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ หรือผู้รับมอบอำนาจเป็นการส่วนตัวหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นอยู่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ อย่างไร

2) โดยการที่มอบอำนาจนั้นเป็นเรื่องของตำแหน่งต่อตำแหน่ง ไม่ใช่เรื่องของบุคคลต่อบุคคล ดังนั้น แม้ตัวบุคคลดำรงตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งไปไม่ว่าด้วยประการใดๆ การมอบอำนาจก็ยังมีผลสมบูรณ์อยู่ตลอดไป

3) การมอบอำนาจช่วง โดยหลักทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจที่ตนได้รับมาให้แก่ฝ่ายปกครองอื่นซึ่งเป็นบุคคลที่สามหาได้ไม่ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยแจ้งชัด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยแสดงความเห็นไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจต่อให้ผู้อื่นกระทำแทนไม่ได้ เพราะข้อ 42 วรรค 4 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ให้อำนาจอธิบดีที่จะมอบให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนต่อไปอีก

4) การมอบอำนาจที่สมบูรณ์นั้นจะดำรงอยู่นานกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือเมื่อมีการยกเลิกการมอบอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ การยกเลิกการมอบอำนาจนั้นจะต้องกระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน

2.3.5 ประเภทของการมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง

พิจารณาจากฐานที่มาของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจเกี่ยวกับการมอบอำนาจแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

2.3.5.1 การปฏิบัติราชการแทน มีปรากฏในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจในกฎหมายทั่วไป ที่จะต้องถือปฏิบัติ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจนั้น ไว้เป็นอย่างอื่น

1) หลักการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทน

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁶¹ ซึ่งกำหนดว่า อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ต่อไปนี้

(1) ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ได้มอบอำนาจของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน

(2) การมอบอำนาจในกรณีปฏิบัติราชการแทนตามบทบัญญัติมาตรานี้ ต้องเป็นกรณีที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ เพราะถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามมิให้มีการมอบอำนาจไว้ ก็ไม่สามารถดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติห้ามมอบอำนาจได้ไว้เป็นการทั่วไปได้

(3) ผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้เพราะถ้าผู้มอบอำนาจมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่บัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แล้วย่อมไม่สามารถดำเนินการได้

(4) ผู้รับมอบอำนาจต้องเป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ เพราะถ้าผู้มอบอำนาจมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่บัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แล้วย่อมไม่สามารถดำเนินการได้

(5) การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การมอบอำนาจตามมาตรา 38 ให้ทำเป็นหนังสือ

(6) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁶² กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มี

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38

⁶² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง

การมอบอำนาจแล้ว แต่ผู้มอบอำนาจก็ยังมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และมีอำนาจเสนอแนะและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ตามที่กำหนดไว้⁶³ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเมื่อผู้รับมอบอำนาจของตนให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติราชการซึ่งส่วนใหญ่ เป็นการมอบตามสายการบังคับบัญชาย่อมทำให้ผู้มอบอำนาจยังคงมีหน้าที่ในการกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจที่มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และเป็นการติดตามผลว่าผู้รับมอบอำนาจได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจหรือไม่ด้วย

2) ข้อยกเว้นการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทน

(1) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ อันเป็นหลักทั่วไปที่ “การมอบอำนาจช่วง” (Sub-Delegation) จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด⁶⁴ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบ

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 40 วรรคสอง เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

⁶⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวงอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรืออาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวงอธิบดี หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(6) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

อำนาจนั้นต่อไปได้⁶⁵ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้น (ซึ่งมีตำแหน่งที่เหนือกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้รับความทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้น (ซึ่งมีตำแหน่งที่เหนือกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด) นั้นแล้ว

(2) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผลการของการมอบอำนาจนั้นยังคงอยู่จนกว่าจะมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจนั้น และการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจก็จะต้องกระทำตามแบบเช่นเดียวกับการมอบอำนาจ กล่าวคือ จะต้องกระทำเป็นหนังสือด้วยเช่นกัน

2.3.5.2 การรักษาราชการแทน⁶⁶

การรักษาราชการแทน คือ กรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้ เพราะไม่อยู่ เช่น ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศหรือเกิดการเจ็บป่วยทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติราชการแทน เพราะการปฏิบัติราชการแทนนั้น เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจยังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่และปฏิบัติราชการได้ แต่เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่และให้การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงได้มอบอำนาจของตนให้แก่อีกบุคคลหนึ่ง เพื่อให้ปฏิบัติราชการนั้นแทน สามารถแบ่งแยกเป็นกรณีต่างๆ ได้ดังนี้

1) การรักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคนให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน และถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

(7) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

⁶⁵ มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(9) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

⁶⁶ อภิชาติ กูเมือง, *อ้างแล้ว* เชนอร์รที่ 59, น. 15.

2) การรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

3) การรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทนถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคนให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน

4) รักษาราชการแทนอธิบดี ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคนให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดีหรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรมนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

5) รักษาราชการแทนเลขานุการกรมหรือหัวหน้าส่วนราชการอย่างอื่น ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมหรือหัวหน้าส่วนราชการ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนใดคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

6) ผู้รักษาราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

7) ในกรณีที่มิกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย

2.3.5.3 การรักษาการในตำแหน่ง ⁶⁷

มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 68 ⁶⁸ มักเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ(ผู้ดำรงตำแหน่ง) ในตำแหน่งนั้นๆ ได้ว่างลง เพราะเหตุถึงแก่ความตาย ครบวาระดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่ง แตกต่างจากการรักษาราชการแทนซึ่งจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจไม่สามารถใช้อำนาจของตนได้ เพราะไม่อยู่หรือมีอุปสรรคขัดขวาง เช่น ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศ หรือเกิดการเจ็บป่วย เป็นต้น

หลักการมอบอำนาจในการรักษาการในตำแหน่ง สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้

2) เป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

3) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ มาตรา 52 มีอำนาจสั่งบรรจุให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งได้

โดยหลักการแล้ว การใช้การรักษาการในตำแหน่งนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ หากในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้แล้วก็ย่อมบังคับตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ แต่ในกรณีที่มิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ต้องการให้การมอบอำนาจทางปกครองมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เนื่องจากถ้าเป็นตำแหน่งที่มิได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

⁶⁷ เพิ่งอ้าง, น. 18.

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 68 ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ สั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้

วรรคสอง ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มิกฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ มติของคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ เป็นกรรมการ หรือให้อำนาจหน้าที่อย่างใด ก็ให้รักษาการในตำแหน่งหน้าที่ กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่งแล้วแต่กรณี

แล้ว และตำแหน่งนั้นว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็จะต้องใช้หลักการในเรื่องการรักษาการในตำแหน่งเข้ามาดำเนินการแทน

เจตนารมณ์ของการมอบอำนาจ เป็นไปเพื่อสามารถกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ให้การปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพ มีความรวดเร็ว และลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และเพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น⁶⁹

2.3.6 การมอบอำนาจในต่างประเทศ

การดำเนินการในการมอบอำนาจของต่างประเทศ มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.3.6.1 การมอบอำนาจในสหรัฐอเมริกา การมอบอำนาจในสหรัฐอเมริกามีหลักเกณฑ์ในเรื่องของการมอบอำนาจ 3 แนวคิด คือ (1) หลักการมอบอำนาจต่อ (2) หลักตัวแทนฝ่ายบริหาร และ (3) หลักความชอบธรรมในการมอบอำนาจ สรุปได้ดังนี้⁷⁰

1) หลักการมอบอำนาจต่อ (Nondelegation Doctrine) ในสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นหลักการที่ใช้เพื่อแก้ไขการมอบอำนาจเดิม ซึ่งเกิดปัญหา 2 ประการ คือ 1) ปัญหาการจัดสรรอำนาจหน้าที่ และ 2) ปัญหาเรื่องภารกิจของผู้บริหารต้องกระทำโดยผู้บริหารเท่านั้น (Executive by Executive) ศาลสูงอเมริกาได้ยึดถือหลักการนี้มาโดยเฉพาะกับการมอบอำนาจให้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง (Board/Commission) มาตลอด

2) หลักตัวแทนของฝ่ายบริหาร (Administrative Agency) ประธานาธิบดีซึ่งถือเป็นประมุขฝ่ายบริหารนั้น สามารถดึงตัวแทนและกระจายอำนาจให้กระทำการได้ และหากการกระทำนั้นได้เป็นไปตามมาตรฐานที่ประธานาธิบดี ได้ใช้ในการบริหารอยู่แล้วก็สามารถยอมรับและใช้อ้างอิงได้ ประธานาธิบดีได้มอบอำนาจให้บุคคลใดไปบริการอำนาจและใช้ดุลพินิจแทนในทิศทางความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในทางเดียวกันก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจในลักษณะเดียวกัน (Significant) กับอำนาจที่มีอยู่ในลักษณะของการเปรียบเทียบได้

3) หลักความชอบธรรมของการมอบอำนาจ (legitimacy of delegation) มีที่มาจากหลักกฎหมายปกครองว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ศาลสูงของอเมริกาได้วินิจฉัยคดี และวางหลักเรื่องความชอบธรรมของการมอบอำนาจไว้ว่าการใช้การมอบอำนาจนั้นจะต้องไม่มีการกำหนดให้รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจในเชิงการออกกฎหมายแม้จะเป็นกฎในเชิง

⁶⁹ ธนาวัฒน์ สังข์ทอง, “การมอบอำนาจ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2560, จาก http://www.opdc.go.th/uploads/files/power_5year.pdf.

⁷⁰ สำนักงานศาลปกครอง, “คณะกรรมการตามกฎหมาย,” งานวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (2555), น. 176.

ปกครองก็ตาม และกรใช้อำนาจที่รับมอบมาในลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจที่คลุมเครือ ขาดความชัดเจน ไม่เป็นไปในลักษณะเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ หรือขาดเหตุผล และความชอบธรรม ถือเป็นกรใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาในทางที่ผิดกฎหมาย มีข้อสังเกตว่าในสหรัฐอเมริกา นั้น จะเน้นมาในเรื่องของการมอบอำนาจที่เป็นลักษณะของการก้าวก้าวกระบวนกรยุติธรรมหรือการออกกฎหมายมิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้วางหลักกฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์ต่อ ฝ่ายบริหารเอง แม้ว่าในเรื่องการมอบอำนาจในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกานั้นจะไม่แบ่งแยกประเภทย่อยเป็นการรักษาราชการ หรือการปฏิบัติราชการแทนเหมือนของไทยก็ตาม แต่ก็สามารถนำหลักการมอบอำนาจดังกล่าวมาใช้ได้ว่า หากมีการมอบหมายให้มีการปฏิบัติราชการแทน แล้วผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการ(ทางปกครอง) แทนไม่สามารถที่จะไปมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนต่อไปได้ ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการได้นั้น ถือเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนก็จะต้องยึดหลักความชอบธรรมของการมอบอำนาจ ซึ่งจะเน้นที่การไม่เข้าไปก้าวก้าวในเรื่องของการตรากฎหมาย หรือการออกกฎหมายเป็นหลักด้วย

2.3.6.2 การมอบอำนาจในสหราชอาณาจักร⁷¹

ในกฎหมายของสหราชอาณาจักร ได้นำเรื่อง delegates non protest (อำนาจที่ได้รับมอบมานั้นจะต้องมอบต่อให้ผู้อื่นอีกไม่ได้) อันเป็นหลักในกฎหมายแพ่งมาใช้ ทำให้อำนาจหน้าที่กำหนดว่าเป็นของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐจะมีการมอบให้ผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่จะมีบทกฎหมายกำหนดแจ้งชัดให้มีการมอบอำนาจต่อไปได้ หรือเป็นกรณีข้อยกเว้น หรือเป็นกรณีปริยายที่อาจมอบกันได้ อย่างไรก็ตามก็ดีจากคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกาลต่อมา ศาลได้วางหลักจากการวินิจฉัยในคดีต่างๆ เพิ่มขึ้นว่าอำนาจในทางปกครอง (administrative) อาจมีการมอบต่อไปกันได้ แต่ไม่รวมถึงอำนาจในการตัดสินใจ

ปัญหาในการมอบอำนาจนี้ ในกฎหมายของสหราชอาณาจักรบางครั้งมีการนำมาใช้ปะปนกับเรื่องตัวแทน (agency) แต่นักกฎหมายสหราชอาณาจักร มีความเห็นว่า เรื่องทั้งสองนี้การจะให้สัตยาบันภายหลังก็ไม่อาจกระทำได้ ส่วนลักษณะของการกระทำก็แตกต่างกันโดยตัวแทนกระทำการในนามของตัวการ แต่ผู้รับมอบอำนาจกระทำการในนามของตนเองตามอำนาจที่ได้รับมอบมา นอกจากนี้ศาลสหราชอาณาจักรได้วางแนวไว้ว่า “การมอบอำนาจนั้นไม่ใช่การสละอำนาจผู้มอบอำนาจจึงอาจใช้อำนาจด้วยตนเองอีกเมื่อก็ได้ มิได้หมายความว่าอำนาจเมื่อได้มีการมอบไปแล้วจะมีการใช้อำนาจนั้นเองอีกไม่ได้” แต่ปัจจุบันตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา สหราชอาณาจักรก็ได้นำแนวคิดต่างๆ ดังกล่าวมาปรับใช้กับการมอบอำนาจ จึงทำให้การปรับใช้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

⁷¹ เห่งอ้าง, น. 177.

2.3.6.3 การมอบอำนาจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁷²

ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ถือหลักว่านิติกรรมทางปกครองจะกระทำได้โดยผู้มีอำนาจเท่านั้น และผู้มีอำนาจก็สามารถมอบอำนาจต่อไปได้ ถ้าการมอบอำนาจนั้นไม่ใช่เป็นการมอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของผู้ใด

ประเภทของการมอบอำนาจนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

- 1) การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature)
- 2) การมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir)

โดยทั้งการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน และการมอบอำนาจให้ทำการแทนนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งอาจจะเป็นรัฐบัญญัติ หรือกฎหมายของฝ่ายบริหารคือรัฐกฤษฎีกา (decret) ให้อำนาจไว้เท่านั้น หากการมอบอำนาจใดที่ไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจไว้ก็จะเป็นโมฆะ ยกเว้นกรณีที่เป็นการมอบอำนาจในช่วงที่สถานการณ์ไม่ใช่ภาวะปกติ เช่น ภาวะสงคราม การมอบอำนาจก็สามารถดำเนินการได้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

ในส่วนของ การมอบอำนาจให้กระทำการแทน ยังมีข้อยกเว้นอีก 2 ประการ คือ การมอบอำนาจให้กระทำการแทนอาจมีที่มาจากกฎหมายโดยตรง โดยผู้ทรงอำนาจเดิมหาได้มีคำสั่งใดๆ ไม่ หรือ ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้มีอำนาจนั้นตามกฎหมาย อาจสั่งให้ผู้ใดคนหนึ่งทำการแทนผู้มีอำนาจอยู่เดิมได้เช่นกัน ในฝรั่งเศสก็ยึดถือหลักที่ว่าผู้มอบอำนาจห้ามมีอำนาจที่จะมอบอำนาจช่วง ไปให้ผู้อื่นต่อหนึ่งไม่ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้มอบอำนาจช่วงต่อไปโดยชัดแจ้ง ดังนั้น หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ก็คือ หากการมอบอำนาจจะมีเงื่อนไขครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ผู้รับมอบอำนาจก็มีอำนาจทำการแทนหรือลงชื่อแทนผู้มอบอำนาจจนกว่าการมอบอำนาจนั้นจะสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งหรือเมื่อมีการยกเลิกเพิกถอนการมอบอำนาจนั้น

ผลของการมอบอำนาจ ทั้งในด้านการมอบอำนาจให้ลงลายมือชื่อแทนกับการมอบอำนาจให้กระทำการแทน มี 3 ลักษณะ คือ

การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนนั้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลงสายการบังคับบัญชาผลคือผู้มอบอำนาจให้ลงชื่อแทนอาจหวนมาลงชื่อด้วยตนเองหรืออาจใช้อำนาจควบคู่ไปกับผู้รับมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนได้ ส่วนการมอบอำนาจให้ทำการแทนนั้นทำให้ผู้มอบอำนาจในเรื่องที่มอบนั้นโดยสิ้นเชิง ผลคือผู้มอบอำนาจจะกลับมาใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการอีกไม่ได้

การมอบอำนาจให้ทำการแทนนั้น เป็นการกระทำระหว่างตำแหน่งต่อตำแหน่ง ผลคือถึงแม้ผู้ดำรงตำแหน่งคนเดิมไม่ว่าจะเป็นผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจจะพ้นจากตำแหน่งไป

⁷² เพิ่งอ้าง, น. 178.

โดยเหตุใดก็ได้ การมอบอำนาจก็ยังคงมีอยู่ เพราะถือว่าการมอบอำนาจให้ทำการแทนนั้นมีลักษณะเป็นการถาวรและไม่อาศัยคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ใด

การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนนั้นเป็นเสมือนว่าคำสั่งนั้นมีที่มาจากตัวผู้มอบอำนาจนั่นเอง ในขณะที่การมอบอำนาจให้ทำการแทนนั้นมีผลทำให้คำสั่งนั้นเป็นของผู้รับมอบอำนาจโดยสิ้นเชิง

หลักในเรื่องการมอบอำนาจตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นมีความซับซ้อน และมีหลักเกณฑ์มากมาย แต่ก็ส่งผลในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดี หลักในเรื่องการมอบอำนาจในกฎหมายมหาชนของไทยนั้นได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในฉบับต่างๆ ผสมกับประกาศคณะปฏิวัติรวมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) ซึ่งในกฎหมายประกอบช่วยในการตีความหมายหรือทิศทางในการปกครองให้มีความชัดเจนขึ้น

2.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผล ไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

2.4.1 วิวัฒนาการแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในสมัยดั้งเดิมนั้นเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคโรมัน และต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเสมอภาค โดยสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นซึ่งแปรผันตามที่ดินและเจ้าของที่ดินเจ้าศักดินา แต่อย่างไรก็ตามความไม่เสมอภาคดังกล่าวในสมัยกลางค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดชนชั้นกลางที่เข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งต่อมาได้มีเอกสารที่แสดงออกถึงหลักความเสมอภาคที่ดีที่สุดคือปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ.1789 โดยบัญญัติรับรองไว้ถึง 3 มาตราได้แก่

มาตรา 1 “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

มาตรา 6 “กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน...กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกัน เบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน

มาตรา 13 “เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อระบายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคนโดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน”

ในภายหลังแนวคิดของหลักความเสมอภาคดังกล่าวก็ได้ถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศเพื่อเป็นการรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อาทิ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตราแรกว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตยและเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิดเชื้อชาติหรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย” รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 บัญญัติไว้ในมาตรา 3

มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย

ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่

บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศ ชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนาหรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ”

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐออสเตรีย ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 1 ตุลาคม 1920 บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า

พลเมืองของสหพันธ์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย อภิสิทธิ์จากการเกิด เพศ สภาพร่างกาย ชนชั้น ศาสนาไม่อาจมีได้ บุคคลย่อมไม่ถูกกีดกันเพราะความพิการ รัฐผูกพันที่จะคุ้มครองความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการและบุคคลธรรมดาทั่วไปในทุกแง่มุมของชีวิตประจำวัน

สหพันธรัฐ มลรัฐและเทศบาลรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง
มาตรการที่มุ่งส่งเสริมความเสมอภาคดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามาตรการ
เหล่านั้นต้องการจัดความไม่เสมอภาคที่ดำรงอยู่... ”

นอกจากนี้ยังมีเอกสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอ
ภาคไว้เช่นกัน เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ,กติกา
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention of Civil and
Political Rights),ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development)
โดยได้ระบุหลักเกณฑ์การไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลทุกคน

จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้น ได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยใน
การกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญ
พุทธศักราช 2475 นี้ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการ
ออกเสียงเลือกตั้งโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด...ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติ
เลือกผู้แทน หมู่บ้านได้.....” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาค
ไว้โดยชัดแจ้งโดยมีบทบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความ
คุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความ
เสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึง หลัก
ความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่
อย่างไรก็ดี จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้นพัฒนาการจึง
ได้มีการก้าวกระโดดอย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมา
บัญญัติเป็นหลักความเสมอภาคในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญจึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับ
นานาอารยประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจในแนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคด้วย
เพื่อจะทำให้หลักการดังกล่าวบังคับใช้ได้จริงเป็นรูปธรรมซึ่งผลลัพธ์ก็จะเป็นการคุ้มครอง
ประชาชนภายใต้หลักความเสมอภาคนั้นเอง⁷³

⁷³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร :
วิญญูชน, 2556), น. 161.

2.4.2 ประเภทของหลักความเสมอภาค

ความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญไทย สามารถแบ่งได้ ดังนี้⁷⁴

2.4.2.1 หลักความเสมอภาคทั่วไป

ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย หมายความว่า บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมายไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านี้แต่อย่างใด เช่น ถ้าตำรวจทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย ตำรวจคนนั้นก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลธรรมดาทั่วไปกระทำความผิด การเป็นตำรวจไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ตำรวจที่ไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่กรณีดังกล่าวจะเข้าเหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุยกเว้นความผิดตามบทบัญญัติ ในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายจึงเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไปที่บุคคลอาจเรียกร้องจากรัฐเพื่อให้อำนาจรัฐปฏิบัติต่อตนเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน

2.4.2.2 หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องหมายความว่า กฎหมายได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจแบ่งหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องออกได้ ดังนี้

1) หลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม หมายความว่า เมื่อมีกรณีที่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล บุคคลทุกคนที่ถูกโต้แย้งสิทธิสามารถที่จะนำคดีเข้าสู่การพิจารณาในศาลที่มีเขตอำนาจได้อย่างเท่าเทียมกัน และได้รับการพิจารณาตามกระบวนการพิจารณาอย่างเดียวกัน ผู้ใดจะร้องขอให้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีของตนโดยเฉพาะไม่ได้ แต่กรณีที่มีข้อยกเว้น คือ กรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ให้อยู่ในอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงศาลเดียว และเมื่อศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วให้เป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาไปหน่วยงานใดได้อีก

กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม เช่น การที่บุคคลฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วหากไม่มีค่าธรรมเนียมวางต่อศาล บุคคลนั้นไม่สามารถขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ ดังนั้น หากไม่มีเงินเสียค่าธรรมเนียมศาล ศาลก็จะไม่รับฟ้องคดีนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ความเสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดการเข้าถึงความยุติธรรมที่แตกต่างกัน การไม่มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาของศาลปกครองจึงอาจขัดกับหลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม

⁷⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น. 133-162.

2) ความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ หมายความว่า บุคคลทุกคนที่เป็นคนไทย ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าทำหน้าที่ในภาครัฐ บุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะสมัครเข้ารับราชการได้โดยทั่วไปแล้วกระบวนการคัดเลือกที่จะดำเนินการโดยมีการสอบแข่งขันกันเพื่อพิจารณาความรู้ความสามารถของบุคคล การนำหลักเกณฑ์อื่นมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณานอกเหนือจากพิจารณาจากความรู้ความสามารถของบุคคล เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น หลักความเสมอภาคในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญ ด้วยเหตุนี้การที่หน่วยงานของรัฐไปกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะมีสิทธิสมัครสอบเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า จะต้องจบปริญญาตรีเกียรตินิยม กรณีนี้ถือว่าเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาค เพราะเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน

3) ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง พิจารณาทั้งกรณีของบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบุคคลผู้มีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง หมายความว่า บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ย่อมมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกันของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4) ความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐ ได้แก่ ความเสมอภาคในการชำระภาษีให้แก่รัฐมากน้อยตามความสามารถของแต่ละบุคคล ความเสมอภาคในการรับราชการทหารของชายไทย อายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป เว้นแต่จะเป็นบุคคลที่ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องเข้ารับราชการทหาร เช่น ผู้พิการทุพพลภาพ หรือพระภิกษุในพระพุทธศาสนาที่มีสมณศักดิ์และกรณีดังกล่าว ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะบุคคลดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสภาพ

5) ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เช่น บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี หรือบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้ใช้บริการสาธารณะทั้งหลาย

2.4.3 หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้

เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ ในปัจจุบันหลักความเสมอภาคได้รับการรับรองอย่าง ชัดแจ้ง โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตาม กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัว มนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) หลักความเสมอภาคหรือหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วก็คือสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ ตามหลักรัฐธรรมนูญนี้หลักองค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค⁷⁵

ในรัฐธรรมนูญของไทย ได้ให้การรับรองหลักความเสมอภาค โดยกล่าวได้ว่า องค์กรของรัฐรวมถึงฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคนการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดกับหลักความเสมอภาค⁷⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน⁷⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม

⁷⁵ เพิ่งอ้าง, น. 163.

⁷⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), น. 34.

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้⁷⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน วรรคสอง การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดหลักการหนึ่ง หลักการนี้เรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ปฏิเสธการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างกัน โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัตินั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็นการมุ่งหมายลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่⁷⁹

จะเห็นว่าแนวคิดเรื่องของความเสมอภาคนั้นถือเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานของประชาชนทุกคน ทุกเชื้อชาติ ทุกศาสนา ทั้งยังได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

2.4.4 องค์การของรัฐผู้ถูกผูกพันต่อหลักความเสมอภาค

2.4.4.1 ความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาคนั้นเป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมาย หรือที่เรียกว่า ความเสมอภาคของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งนั้นจะต้องบัญญัติให้เป็นการทั่วไป มีผลบังคับใช้สำหรับทุกคน ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองก็ได้มีการบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมิใช่เป็นการทั่วไป ห้ามมิให้มีการบัญญัติกฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ และประเด็นที่มีความสำคัญต่อฝ่ายนิติบัญญัติเป็นพิเศษ คือ หลักความสอดคล้องกันของระบบกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานในขอบเขตของเรื่องนั้นๆ โดยจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบในทางกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะบัญญัติขึ้นใหม่ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของความแตกต่างให้สอดคล้องกลับหลักเกณฑ์ในขอบเขตของกฎหมายนั้นๆ และอีกประการหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่นั้น ให้สอดคล้องกับองค์ประกอบในทางกฎหมายที่ได้

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30

⁷⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30, น. 183 (2 มิถุนายน 2543).

บัญญัติเป็นกฎหมายแล้ว กรณีนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในกรณีของการบัญญัติหลักเกณฑ์ที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายประเภทเดียวกัน⁸⁰

2.4.4.2 ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อหลักความเสมอภาค เนื่องจากฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันเป็นการผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายหรืออำนาจในการกำหนดมาตรการที่จะเป็นการแทรกแซงต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการกระทำใดที่อาจจะละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น การละเมิดความเสมอภาคของฝ่ายปกครอง จากการที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนเองทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้ดุลพินิจของตนให้แตกต่างไปจากระเบียบของฝ่ายปกครองหรือแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติมาโดยตลอดได้ หากไม่มีเหตุผลที่จะอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผล ในกรณีที่มีการละเมิดความผูกพันตนเอง บุคคลผู้ได้รับผลกระทบอาจโต้แย้งการกำหนดภาระให้แก่บุคคลนั้นได้ หรืออาจเรียกร้องประโยชน์จากฝ่ายปกครองได้หากเป็นกรณีให้การให้ประโยชน์นั้นขัดกับหลักความเสมอภาค

2.4.4.3 ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อหลักความเสมอภาค ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อหลักความเสมอภาค แยกพิจารณาได้เป็น 3 ประการ คือ

1) ความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงศาล สิทธิขั้นพื้นฐานกับความเสมอภาคในการเข้าถึงศาลนั้น เป็นสิทธิเรียกร้องในการให้ความคุ้มครองในทางศาลในลักษณะ (positive) ส่วนหลักห้ามมิให้ศาลปฏิเสธการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาทที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลนั้น เป็นการให้หลักประกันในทางศาลในลักษณะปฏิเสธ (negative) การปฏิเสธการพิจารณาคดีพิพาทของศาลในทางข้อเท็จจริงนั้น เกิดขึ้นเมื่อศาลเองมีภาระจากคดีที่เข้ามาสู่การพิจารณาอย่างมากมาย จนศาลมีอาจจะพิจารณาคดีต่างๆ ได้ทัน ส่วนอีกประการหนึ่งซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิเสธการพิจารณาของศาล คือระยะเวลาในการดำเนินที่ยาวนานจนเกินไปจนมีอาจยอมรับได้

2) ความเสมอภาคของประชาชนต่อหน้าศาล หมายถึง การทำให้ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในกระบวนการพิจารณาต่อหน้าศาลหลักสำคัญสำหรับความเสมอภาคในกระบวนการพิจารณา คือ สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการรับฟังคู่ความ

3) ความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยตุลาการแก่ประชาชน ความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยตุลาการต่อประชาชนนั้น หมายถึงความผูกพันของตุลาการต่อกฎหมายในทางสารบัญญัติ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องเท่าเทียมกันกับการไม่ให้ใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจาก

⁸⁰ บุนผา อัครพิมาน, หลักกฎหมายทั่วไป, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2548), น. 56 - 57.

บทบัญญัติของกฎหมาย หรือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการใช้บทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึง สิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการใช้ดุลพินิจอย่างไม่มีข้อบกพร่อง⁸¹

2.5 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรม ในทุกๆ ด้าน เป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนมีส่วนเกี่ยวข้องได้อยู่ตลอด ดังนั้นการที่มีการกำหนดในเรื่องของสิทธิต่างๆ ไว้ในกฎหมายหรือในรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้รับทราบถึงสิทธิของตน และเข้าถึงสิทธิต่างๆ ของตนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยจะกล่าวต่อไปนี้

2.5.1 ความหมายของสิทธิ

สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เกิดประโยชน์แก่ตน สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย⁸²

2.5.2 ประเภทของสิทธิ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการประเภทต่างๆ ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในแต่ละประเภท กรณีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และบรรดากฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องกับวินัย โดยเฉพาะกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย เป็นการดำเนินการและการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือเรียกว่า การสอบสวนทางวินัยเป็นการพิจารณาทางปกครอง ตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำสั่งที่สั่งว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าผิดวินัยถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของบุคคล การแจ้งสิทธิให้มีทนายความเข้ามาในกระบวนการสอบสวนนั้น ถือเป็นสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะทราบได้ แต่ทั้งนี้ การไม่แจ้งสิทธิมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยย่อมไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งลงโทษทางวินัย สิทธิในการมีทนายความถือเป็น “สิทธิพื้นฐาน” ในกระบวนการยุติธรรมที่รับรองไว้โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายวิธีพิจารณาความต่างๆ ซึ่งนำมาปรับกับการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ สาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983

⁸¹ ภาคภูมิ โภคะอินทร์, “หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 35.

⁸² วรพจน์ วิศรุดพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 38.

ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการได้บัญญัติในมาตรา 19 .ให้ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัย มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากทนายความหรือที่ปรึกษาที่ตนแต่งตั้ง และรัฐกฤษฎีกา 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของรัฐออกตามความใน รัฐบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติในมาตรา 1 ว่า “ในกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ หน่วยงานทางปกครองจะต้องแจ้งให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องทราบถึง... สิทธิการมีทนายความหรือที่ปรึกษาหนึ่งคนหรือหลายคนตามที่ได้แต่งตั้งเอง” และมาตรา 3 ได้บัญญัติว่า “ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยสามารถ... นำทนายความหรือที่ปรึกษาคณะหนึ่งหรือหลายคนตามที่ได้แต่งตั้งเอง เข้ามาในการสอบสวนต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้”⁸³

1) สิทธิ (rights) อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด⁸⁴

2) สิทธิมนุษยชน หมายถึงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งปกป้องปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากการกระทำที่ต้องห้ามของสมาชิกอื่นหรือรัฐ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมการดำรงอยู่ของมนุษย์⁸⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542⁸⁶ ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนว่า หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม⁸⁷

3) สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม ตามปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการประกาศเจตนารมณ์ในการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมมีใจความสำคัญ ดังนี้

⁸³ นิติวัฒน์ สุวรรณชัย, “การแจ้งสิทธิในกระบวนการทางปกครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2560, จาก <http://lawsniti.blogspot.com/2016/03/blog-post.html>.

⁸⁴ วรพจน์ วศุคพิชญ์, *อ้าวแล้ว เจริญรอดที่ 82*, น. 45.

⁸⁵ สิทธิพร เสถาภาน, สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 , ในการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556, น. 1 - 5.

⁸⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 3

⁸⁷ ชาญวิทย์ รัศม์กุลชน, สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ, ในการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556, น. 1 - 2.

ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิต่างมีเหตุผล และนโมธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ

ข้อ 7 ทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการด่าว่าละเมิดปฎิญา และจากการขู่ข่มให้เลือกปฏิบัติดังกล่าว

ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบำนาญอันเป็นผลจริงจังกจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูล ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญ

ข้อ 9 บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการไม่ได้

ข้อ 10 ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระ และเที่ยงธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและการกระทำผิดอาญาใดๆ ที่ตนถูกกล่าวหา

ข้อ 11 ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาเปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี และจะถือบุคคลใดๆ ว่ามีความผิดทางอาญาเนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใดๆ อันมิได้จัดเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะได้กระทำนั้นขึ้นไม่ได้และจะลงโทษอันหนักกว่าที่ใช้อยู่ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้

4) สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด ได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ ซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ หรือ เสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มีผลในทางปฏิบัติ⁸⁸

⁸⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, “อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 74”, น. 51.

2.5.3 กระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรม หมายถึง วิธีดำเนินการให้ความคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพ และให้ความเป็นธรรมในทางกฎหมายแก่บุคคลโดยบุคลากรและองค์กร หรือสถาบันต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่บริหารงานยุติธรรม ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ ศาลกระทรวงยุติธรรม และกรมราชทัณฑ์⁸⁹ และยังหมายความรวมถึง กระบวนการพิสูจน์ความจริงตามกฎหมาย และหมายความรวมถึง การดำเนินงานหรือการบริหารราชการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ การบริหารราชการดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับ การให้ความยุติธรรมและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ตลอดจนสอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁹⁰

กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองดำเนินการใดๆ ไปตามกฎหมาย นั้นจำเป็นจะต้องมีระบบการตรวจสอบ เพื่อควบคุมคุณภาพของเจ้าหน้าที่ระดับล่างให้ เป็นไปตามกฎหมาย แต่ขณะเดียวกันหากผู้ที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรมี โอกาสเพื่อให้เกิดการตรวจสอบได้ และเพื่อเป็นหลักประกันการปกครองโดยกฎหมาย จำเป็น ต้องการมีตรวจสอบจากภายนอกที่เชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองอีกชั้นหนึ่ง การให้สิทธิอุทธรณ์ หรือโต้แย้งการดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองจึงเป็นการจัดให้มี “กระบวนการยุติธรรมทาง ปกครอง” โดยจะต้องจัดระบบให้เหมาะสม และต้องคำนึงถึงความมั่นคงแห่งสิทธิและความ แน่นอนในกฎหมายด้วย⁹¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า รัฐพึงจัดระบบการ บริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือ ผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทนายความให้⁹²

⁸⁹ ราชบัณฑิตยสถาน 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2, 2556 .

⁹⁰ วิรัช วิรัชนิการวรรณ, “กระบวนการยุติธรรมกับการบริหารราชการไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.wiruch.com/articles/%20for/%20article/article/%20justice/%20process/%20and/%20public/%20admin.htm>.

⁹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : จีระการพิมพ์, 2540), น. 367.

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68

กระบวนการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครอง มิได้มีความแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล เนื่องจากฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายให้ดำเนินกิจการต่างๆ ในทางปกครองเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ฉะนั้นฝ่ายปกครองจึงไม่อาจดำเนินการในลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นได้⁹³

2.6 นิติบุคคลมหาชน

ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ เป็นที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายทั้งหลาย ว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีสภาพบุคคล คือ ทรงสิทธิและหน้าที่ หรือสามารถมีสิทธิทั้งหลายได้ นอกจากกฎหมายจะรองรับให้บุคคลธรรมดาอันได้แก่มนุษย์ซึ่งมีชีวิตตามธรรมชาติทั้งหลายสามารถมีสิทธิได้แล้ว กฎหมายยังยอมรับข้อเท็จจริงว่ามีกรณีที่คณะบุคคล องค์กร และสถาบันต่างๆ ที่มีฐานะเป็นหน่วยในสังคมและมีกิจกรรมต่างๆ ในสังคมที่ควรสามารถมีสิทธิได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาด้วย

เป็นข้อเท็จจริงที่รับกันอยู่ว่า แต่เดิมมีสถาบัน องค์กร หรือกองทัพสัน ที่มีผู้อุทิศหรือผู้จัดขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น วัด หรือองค์กรทางศาสนา หรือกองทุนที่จัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย การดำเนินกิจการของวัด กองทุนหรือองค์กรสถาบันทั้งหลายเหล่านั้น จะเป็นไปได้โดยสะดวกก็ต่อเมื่อวัด องค์กร สถาบันหรือคณะบุคคลเหล่านั้น สามารถมีสิทธิและกระทำการผูกพันติดสัมพันธ์กับบุคคลทั้งหลาย ทั้งมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนได้อย่างเป็นอิสระเอกเทศแยกออกจากบุคคลที่เป็นกรรมการ สมาชิก หรือบุคคลที่ดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรเหล่านั้น นอกจากนี้ในหลายกรณี บุคคลธรรมดาปัจเจกบุคคลไม่สามารถดำเนินกิจการนั้นร่วมกัน การนั้นๆ จึงจะสำเร็จประโยชน์ลุล่วงไปได้ คณะบุคคลที่เข้ากันเพื่อทำกิจการร่วมกันเหล่านั้นมักจะรวมตัวก่อตั้งกันเป็นองค์กรสมาคม หรือ หน่วยสังคมที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของคนในสังคม โดยเหตุนี้กฎหมายจึงรองรับให้องค์กร สถาบัน หรือกองทุนบางประเภทที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดมีสภาพบุคคลตามกฎหมายได้ องค์กร สถาบัน หรือคณะบุคคลที่กฎหมายรองรับให้มีสภาพบุคคลขึ้นแตกต่างหากจากบุคคลธรรมดา เราเรียกว่า “นิติบุคคล” นิติบุคคลนี้กฎหมายถือว่า มีสภาพบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา มีความเป็นอยู่แยกเป็นอิสระเอกเทศจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคลจึงทรงสิทธิและหน้าที่ได้ และสามารถมีสิทธิทั้งหลายได้

⁹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น. 164.

2.6.1 นิติบุคคลตามกฎหมายไทย⁹⁴

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย นิติบุคคลย่อมเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายรองรับให้มีสภาพบุคคล ซึ่งบัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”⁹⁵ หมายความว่า นิติบุคคลอาจจะก่อตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันมีฐานะเป็นกฎหมายทั่วไป หรืออาจก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นใดโดยฉบับใดฉบับหนึ่งก็ได้ ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายรองรับให้คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล องค์กรหรือสถาบันนั้น ย่อมไม่มีสภาพบุคคลขึ้นมาได้ และไม่อาจมีสิทธิหรือถือสิทธิใดๆ แยกต่างหากจากบุคคลธรรมดาได้ อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความรับผิดชอบของนิติบุคคลในการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทน หรือผู้มีอำนาจทำการแทนที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น⁹⁶ เราจะเห็นได้ว่า กฎหมายรับรองว่านิติบุคคลอาจต้องรับผิดชอบทางสัญญา หรือทางละเมิดได้แล้วแต่กรณี สำหรับนิติบุคคลที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับปัจจุบันรับรองมีอยู่ด้วยกัน 5 แบบ ได้แก่ สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด นิติบุคคลเหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยเอกชนแสดงเจตนาจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นโดยทำสัญญาจัดตั้งสมาคม ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือทำเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวแสดงเจตนาจัดตั้งกองทรัพย์ขึ้นเป็นมูลนิธิ แล้วไปขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน เมื่อเจ้าพนักงานจดทะเบียนให้แล้วก็จะกลายเป็นนิติบุคคลขึ้นมา นอกจากนิติบุคคล 5 รูปแบบนี้ เอกชนไม่อาจเลือกจดทะเบียนนิติบุคคลรูปแบบอื่นๆ ได้อีก อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าการจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะทำในรูปแบบการจดทะเบียนเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากมีกิจการบางประเภทซึ่งอาจกระทบถึงความมั่นคงหรือผลประโยชน์สำคัญของรัฐ เช่น ความมั่นคงทางการคลัง หรือเศรษฐกิจการพาณิชย์ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องควบคุมโดยใกล้ชิด ในกรณีเหล่านี้รัฐจะยอมให้นิติบุคคลเหล่านั้นก่อตั้งขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานแล้วเท่านั้น เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ และผู้ประกอบการธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเอร์ นั้น ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีแล้ว ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นนั้น หมายถึง นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่นใดนอกเหนือจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยทั่วไปมักเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับจัดตั้งนิติบุคคลมหาชน นิติบุคคลเหล่านี้ ได้แก่ ทบวงการเมือง องค์กร

⁹⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, หนังสือหลักกฎหมายบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน., 2559), น. 253 - 254.

⁹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65

⁹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

และหน่วยงานของรัฐ และปัจจุบันรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ให้มีสิทธิทางวัฒนธรรมประเพณี และสิทธิมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และให้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ในแง่ที่ชุมชนจึงสามารถมีสิทธิได้ เท่ากับเป็นการยอมรับนิติบุคคลโดยสภาพอย่างหนึ่ง

2.6.2 ประเภทของนิติบุคคล

นิติบุคคลเอกชนกับนิติบุคคลมหาชน

นิติบุคคลอาจแยกออกเป็นนิติบุคคลเอกชน และนิติบุคคลมหาชน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถึงสิทธิและหน้าที่ ความรับผิดชอบของนิติบุคคล ตลอดจนอำนาจบังคับคดีเหนือ นิติบุคคลนั้นๆ นิติบุคคลเอกชนย่อมมีฐานะ สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไปทั้งหลาย ทรัพย์สินของนิติบุคคลเอกชนโดยทั่วไปย่อมตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับชำระหนี้ของศาล แต่นิติบุคคลมหาชนมีฐานะพิเศษ ในแง่ที่มีสิทธิมีอำนาจเหนือบุคคลเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองหรือการใช้อำนาจสาธารณะ และย่อมผูกพันต่อหน้าที่รักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ยิ่งกว่าหน้าที่ปฏิบัติตามสัญญากับเอกชน ในแง่ความรับผิดชอบของนิติบุคคลมหาชนก็มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบของรัฐซึ่ง โดยทั่วไปย่อมแตกต่างจากความรับผิดชอบของเอกชน คือมักเป็นความรับผิดชอบอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ยิ่งกว่าจะเป็นความรับผิดชอบเนื่องมาจากการผิดสัญญา และแม้ในกรณีที่นิติบุคคลมหาชนผิดสัญญากับเอกชน การบังคับตามสิทธิของเอกชนต่อนิติบุคคลมหาชนก็ยังคงแตกต่างไปจากการบังคับต่อเอกชนด้วยกัน เช่น ย่อมจำกัดอยู่เฉพาะการเรียกร้องค่าเสียหาย ไม่อาจบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงได้ทุกกรณี ทั้งนี้เพราะศาลต้องคำนึงถึงประโยชน์มหาชนประกอบด้วยเสมอ การแยกนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชนนี้ อาจจะพิเคราะห์จากข้อเท็จจริงว่า นิติบุคคลดังกล่าวดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชน ได้แก่อำนาจในทางปกครอง อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือให้บริการสาธารณะในลักษณะดำเนินกิจการมหาชน คือมีลักษณะอำนาจเหนือเอกชนหรือไม่ นิติบุคคลที่ดำเนินกิจการโดยใช้อำนาจมหาชน ก็เป็นนิติบุคคลมหาชน ในทางตรงกันข้ามหากนิติบุคคลใดดำเนินการในลักษณะเป็นการใช้สิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเอกชน โดยเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดมีอำนาจเหนือหรือผูกขาดอำนาจในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกัน การดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างเอกชนด้วยกัน นิติบุคคลนั้นก็ย่อมได้ชื่อว่าเป็นนิติบุคคลเอกชน ⁹⁷

⁹⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, "อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 96", น. 255 - 256.

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า⁹⁸ นิติบุคคลมี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือที่เรียกสั้นๆว่า “นิติบุคคลเอกชน” และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือ ที่เรียกสั้นๆว่า “นิติบุคคลมหาชน”

การแบ่งแยกนิติบุคคลสองประเภทดังกล่าวข้างต้นมักจะอาศัยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการประกอบกัน คือ กฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น กิจกรรมที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการและการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น ดังนั้น ถ้านิติบุคคลใดจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน มีกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” และมีการใช้อำนาจมหาชน นิติบุคคลนั้นมักจะเป็นนิติบุคคลมหาชน ในขณะที่นิติบุคคลใดจัดตั้งโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดำเนินกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของเอกชน และไม่มีการใช้อำนาจมหาชนแต่ประการใด นิติบุคคลนั้นก็มักจะเป็นนิติบุคคลเอกชน

ความหมายและลักษณะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁹⁹

1) เป็นที่รวม คือเป็นกลุ่มบุคคล กลุ่มบุคคลนี้อาจเป็นกลุ่มปัจเจกชนรวมกันเป็นสมาคม บริษัท ฯลฯ หรือเป็นกลุ่มนิติบุคคลรวมกันเกิดเป็นนิติบุคคลใหม่หรืออาจจะเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์แห่งจุดมุ่งหมายที่แน่นอน

2) เป็นที่รวมที่มีการจัดระเบียบเพื่อจุดมุ่งหมายบางประการ และเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กล่าวอ้าง นิติบุคคลย่อมต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการกำหนดทิศทางหรืออำนาจจัดการนิติบุคคลนั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องการบริหารภายในและทำหน้าที่ในแง่ของการเป็นผู้แทนนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอกพร้อมๆ กัน ประกอบกับต้องมีปัจจัยและมีบุคลากรในการดำเนินงาน ซึ่งนิติบุคคลย่อมสามารถได้มาซึ่งสิทธิต่างๆ หรือก่อให้เกิดหนี้ได้

กล่าวโดยสรุปคือ ความหมายของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่สามารถกำหนดได้จากการพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์กร (ที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน) นิติบุคคลเหมือนกับบุคคลธรรมดาในแง่ที่ว่า เป็นวัตถุแห่งกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและคุ้มครอง ซึ่งนิติบุคคลจะมีลักษณะเป็นนิติบุคคลประเภทใด ย่อมขึ้นอยู่กับนิติบุคคลนั้นกำเนิดมาจากกฎหมายประเภทใด ตัวอย่างเช่น โดยหลักแล้วหากกำเนิดมาจากกฎหมายมหาชนนิติบุคคลนั้นย่อมมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เป็นต้น

⁹⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 24 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น. 88.

⁹⁹ Guy Braibant กรรมกรร่างกฎหมายและผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐฝรั่งเศส

ความหมายและลักษณะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
นิติบุคคลมหาชน คือ นิติบุคคลที่เกิดขึ้นหรือมีรากฐานการเกิดมาจากกฎหมายมหาชน
ส่วนนิติบุคคลเอกชนนั้น เกิดขึ้นหรือมีรากฐานมาจากกฎหมายเอกชน

ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่า รัฐ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
รัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นผู้ทรงอำนาจปกครองดั้งเดิม รัฐเป็นผู้ทรงไว้ซึ่ง
อำนาจแห่งรัฐอันเป็นอำนาจมหาชนที่ไม่ได้รับจากผู้อื่น ตามระบบรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐ
เยอรมนี ทั้งสหพันธ์และมลรัฐทั้งหลายทั้งปวงต่างก็เป็นรัฐ ดังนั้น สหพันธ์และมลรัฐจึงมีฐานะเป็น
นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพียงแต่อำนาจรัฐของมลรัฐ มีอยู่อย่างจำกัดเท่านั้น

ประเภทของนิติบุคคลมหาชนในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
มีอยู่ 3 ประเภท คือ องค์การหมู่คณะมหาชน องค์การบริการมหาชนและมูลนิธิมหาชน

จากความหมายของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์
สาธารณรัฐเยอรมนี อาจสรุปความหมายของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของไทยได้ว่า นิติบุคคล
ตามกฎหมายมหาชน คือ บุคคลที่มีความสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ มีอำนาจตามที่กฎหมาย
กำหนด โดยกฎหมายที่ให้อำนาจนิติบุคคลจะต้องมีรากฐานมาจากกฎหมายมหาชนและการ
ดำเนินการของนิติบุคคลจะต้องเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ตามความประสงค์ของรัฐ อันจะ
ส่งผลทำให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีฐานะไม่เท่าเทียมกับคู่กรณีและมีเอกสิทธิ์ในการใช้
อำนาจทางปกครองได้ เอกสิทธิ์หรืออำนาจเหนือของนิติบุคคลมหาชนในการใช้อำนาจปกครอง¹⁰⁰

2.6.3 ประเภทของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไทย

หน่วยงานของไทย โดยระบบกฎหมายไทยมีการกำหนดให้หน่วยงานที่มีสถานะเป็น
นิติบุคคล มีหลายหน่วยงาน มีทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรืออื่น ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.6.3.1 องค์การในระบบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบไปด้วย กระทรวง ทบวง กรม
ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ประเทศไทยมีกระทรวง และ
ทบวงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนทั้งสิ้น 20 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี
กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทยกระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน

¹⁰⁰ ศรุต จุ้ยมณี, “นิติบุคคลมหาชน (ชุดที่ 4) กฎหมายปกครอง 1,” เอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยทักษิณ, 2559, น. 9.

กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และ กระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีกรมที่เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงต่างๆ เป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชนอีกด้วย ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์¹⁰¹ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการ เป็นนิติบุคคลของการทรวง ทบวง กรม ไว้ว่า กระทรวง ทบวง และกรมในประเทศไทยได้รับการจัดตั้ง ขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยในขณะนั้นมีการเรียกหน่วยงานว่า “กระทรวง” และ “กรม” ปะปนกันแต่ไม่ได้มีการมอบความเป็นนิติบุคคลให้กระทรวงและกรมจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้กระทรวงและกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกัน ประกอบกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงซึ่งมี ฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี¹⁰²

2.6.3.2 องค์กรในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด โดยจังหวัดเริ่มเป็นนิติ บุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ตามทฤษฎีกฎหมายปกครองจังหวัด ไม่สามารถแยกเป็นอิสระต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางได้ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการให้อิสระแก่ จังหวัด โดยให้มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพื่อความสะดวกในการจัดทำ นิติกรรม การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดได้ อาจกล่าวได้ว่า จังหวัดมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเนื่องจากกฎหมายประสงค์จะให้อิสระแก่ระบบ ราชการของจังหวัดโดยแยกออกจากฝ่ายการเมือง เท่านั้น สำหรับจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น หัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค หรือตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534¹⁰³ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ อำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล อำนาจหน้าที่ในการประสานงานและร่วมมือ ประสานงานกับ ข้าราชการฝ่ายต่างๆ ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ อำนาจหน้าที่ในการเสนอ งบประมาณอำเภอ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีความรับผิดชอบตามกฎหมายอื่นๆ อีกหลาย ฉบับ ครอบคลุมตั้งแต่การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของ ประชาชน การคุ้มครองผู้บริโภค การที่ดินของรัฐ แรงงานและสวัสดิการสังคม ป่าไม้และทรัพยากรของ ชาติ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพาณิชย์ การพัฒนาอุตสาหกรรม การประกันสังคม

¹⁰¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, “อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 100”, น. 110.

¹⁰² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553), น. 71.

¹⁰³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57

การสาธารณสุขการพัฒนาเด็กและเยาวชน และการระงับข้อพิพาทแรงงาน อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังได้รับมอบหมายจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในส่วนกลางให้เข้าไปแก้ไขปัญหาและปฏิบัติจัดการกิจการต่างๆ ของรัฐตามที่กฎหมายและระเบียบต่างๆ กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง เช่น การดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งกรณีพิพาทแนวการปกครองระหว่าง อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน การดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตจังหวัด การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติกรณีฉุกเฉิน การดำเนินการตรวจโรงงานและจับกุมผู้กระทำผิด การสั่งระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนฯ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

2.6.3.3 องค์การในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะทั่วไป 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะอีก 2 ประเภท คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งทั้งหมดไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็ถือว่าเป็นนิติบุคคลมหาชนโดยแท้จริง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง มิได้รวมกับงบประมาณแผ่นดิน มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองแยกจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานให้เป็นที่ไปโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครอง ด้วยเหตุนี้กระทรวงในฐานะเป็นองค์กรของรัฐจึงอาจฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยไม่ถือว่าผิดหลักการทางทฤษฎีแต่อย่างใด¹⁰⁴

2.6.3.4 หน่วยงานอื่นๆ นอกจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับองค์กรของรัฐบาล ส่วนหน่วยงานของรัฐบาลอื่นที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว หากกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคลก็ย่อมมีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ส่วนวัด ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กำหนดให้วัดเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนด้วย¹⁰⁵

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยได้นำเสนอในบทนี้ เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการดำเนินการทางวินัย อำนาจในการดำเนินการทางวินัย บทกำหนดโทษ องค์กรตรวจสอบในการดำเนินการทางวินัย อีกทั้งยังกล่าวถึงทฤษฎีหลักความเสมอภาค สิทธิในกระบวนการยุติธรรม และความเป็นนิติบุคคลในทางมหาชน ซึ่งในบทต่อไปผู้วิจัยจะกล่าวถึงกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย องค์กรทางวินัย ฯลฯ เพื่อนำมาศึกษาในการปรับใช้กับประเทศไทยต่อไป

¹⁰⁴ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2557), น. 58.

¹⁰⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 104”, น. 71 - 72.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศและประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึง ระบบวินัย การลงโทษทางวินัยและองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศต่างๆ โดยแยกเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส เคโรรัฐออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร กับระบบวินัย การลงโทษทางวินัย และองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย เพื่อนำความเป็นไปได้ของระบบต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัย ในส่วนขององค์กรในการดำเนินการทางวินัย องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ จำแนกกลุ่มได้ดังนี้

3.1.1 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

3.1.1.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นไปตามกฎหมายวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้¹

1) มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย แต่ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ แต่จะมีเพียงศาลวินัยที่มีแผนกหนึ่งอยู่ในศาลปกครองโดยทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

2) ขอบเขตขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ใช้บังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้น ข้าราชการทหาร นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ยังใช้บังคับกับข้าราชการบำนาญด้วย ตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์

¹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1, รายงานวิจัย, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, น. 34-35.

BBGมาตรา 77 ได้กำหนดว่า ข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่าข้าราชการ ผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่นอกเหนือขอบเขตหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นความผิดวินัยได้เฉพาะในกรณีที่มีการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการอาจแบ่งได้ออกเป็น 9 เรื่อง ดังนี้

- (1) หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ
- (2) หน้าที่ในการปฏิบัติงาน
- (3) ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ
- (4) หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ
- (5) การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานบริหารส่วนกลางและการประกอบอาชีพหลังจากสิ้นสุดความเป็นข้าราชการ
- (6) ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่างๆ
- (7) เวลาทำงาน
- (8) ที่พัก

ประเภทของโทษ ตามมาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน ดังนี้²

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ปรับ
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีเงินเดือนลดลง
- (5) ให้ออกจากงาน

กระบวนการลงโทษทางวินัย แบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ (มาตรา 26 BDO)³ กล่าวคือ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญนำไปสู่การลงโทษทางวินัย โดยในชั้นสอบสวนจะต้องเปิดโอกาสให้รัฐ

² สัญชัย ศิริเดช, “ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน : ศึกษากรณี ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555), น. 63.

³ เพ็งฮ้าง, น. 64.

การนั้น ได้มีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผลด้วย ก่อนการเปิดรับฟังความในครั้งแรกจะต้องให้รัฐการผู้นั้นทราบถึงข้อหาของเขาด้วย และต้องแจ้งให้รัฐการผู้นั้นทราบว่าตนอาจให้ความเห็นโดยวาจา หรือโดยลายลักษณ์อักษรหรืออาจไม่แสดงความคิดเห็นใดๆก็ได้ อย่างไรก็ตามต้องถามข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการที่ปรึกษาหรือไม่

ผลการสอบสวนให้แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการสำหรับเรื่องวินัยของสหพันธ์ได้ทราบ ข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ให้หัวหน้าของหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้ และหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้ หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยได้ สำหรับคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษได้ 2 สถานเท่านั้น คือ ภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ

(2) กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กล่าวคือ เริ่มต้นด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ริเริ่มเรื่องทางวินัย คำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้กับข้าราชการผู้นั้น และอัยการทางวินัยของสหพันธ์ด้วย ในส่วนของกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็นการพิจารณาในศาล โดยมาตรา 41 BDO กำหนดให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ขึ้นสำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

(3) การอุทธรณ์ กระบวนการอุทธรณ์ของสหพันธ์มีทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งนั้น และผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาที่กำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้นๆ ภายใน 1 สัปดาห์ เมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำโต้แย้งของราชการแล้ว หากรัฐการผู้นั้นยังไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน

ภารกิจเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาทางวินัยตามกฎหมายวินัยของสหพันธ์ให้ศาลปกครองแต่ละชั้นจัดตั้งองค์คณะเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ เว้นแต่คดีที่เป็นอำนาจของผู้พิพากษานายเดียวเพื่อการพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยรัฐการ ประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คน และผู้พิพากษา

สมทบที่เป็นข้าราชการ 2 คน ในฐานะเป็นผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ ผู้พิพากษาสมทบไม่อาจเข้าร่วมลงมติ หรือออกคำสั่งใดๆ ที่นอกเหนือไปจากการพิจารณาโดยวาจาได้ และหนึ่งในผู้พิพากษาสมทบนี้ ควรเป็นข้าราชการในสายงานเดียวกันกับข้าราชการที่ตกเป็นจำเลยในคดี⁴

3.1.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีประธานาธิบดี เป็นประมุขของประเทศ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจในการบริหารประเทศควบคู่กับนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารงานกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่กระทรวง ทบวง กรมเหล่านี้ จังหวัดไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานอื่นๆ ในงานบริหารส่วนกลางและงานบริหารส่วนภูมิภาคไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดระเบียบราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ งานบริหารส่วนกลาง งานบริหารส่วนภูมิภาค และงานบริหารส่วนท้องถิ่น โดยงานบริหารส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น จังหวัด และอำเภอ⁵

บุคลากรภาครัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีอยู่ด้วยกันหลายประเภท เช่น ข้าราชการลูกจ้างขององค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงาน พนักงานขององค์กรฝ่ายปกครอง ที่เป็นไปในรูปสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งถือได้ว่า มีความคล้ายคลึงกับการแบ่งประเภทบุคลากรภาครัฐของไทย ซึ่งคำนึงความหมายของราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดเป็นการถาวรในหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของฝ่ายปกครอง โดยความเป็นข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ ไม่รวมถึงบรรดาแพทย์เนื่องจากถือว่าเป็นวิชาชีพอิสระ กล่าวคือ ข้าราชการประเภทแรกที่เป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางนั้น ข้าราชการประเภทดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งโดยคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติงานประจำเต็มเวลามีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในระบบสายการบังคับบัญชาและจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมบริหารสาธารณะของฝ่ายปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือองค์การมหาชนแห่งชาติที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐจะมี

⁴ คูลพินิจ กิตติมศักดิ์, “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการของสำนักงานอัยการสูงสุด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2556), น. 39.

⁵ กัทรารุช อุดมมณฑล, “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 41-42.

การกำหนดคุณลักษณะ ไว้คล้ายกันกับข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง คงจะมีความแตกต่างกันบ้างบางประการตามลักษณะของการปฏิบัติงานในองค์กรต่างๆ แต่ละแห่งเท่านั้น⁶

ระบบวินัยและการลงโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีดังนี้

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปี 1946 มีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐบาล การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ และยังมีสำนักงานฝ่ายปกครองและรัฐการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนด ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการ จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัคร เป็นต้น

2) ขอบเขตขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการของรัฐบาล ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งแต่ละประเภทของข้าราชการจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากกัน สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่าข้าราชการของรัฐครอบคลุมถึง ข้าราชการของงานบริหารส่วนกลาง ข้าราชการของงานบริหารส่วนภูมิภาค และข้าราชการในองค์กรมหาชนของรัฐ

3) องค์ประกอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานและมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาในจำนวน 38 คน ดังกล่าว 19 คนมาจากผู้แทนของผู้บริหารงานบริหารส่วนกลาง และอีก 19 คน มาจากผู้แทนขององค์กรต่างๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก ทั้งนี้ สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทางปกครอง และคณะขององค์กรข้าราชการ ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสองประเภทดังที่ได้กล่าวข้างต้น การประชุมใหญ่ของสภาจะมีอย่างน้อย 1 ครั้ง ต่อ 3 เดือน โดยการประชุมใหญ่จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างระหว่าง 2 คณะ หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนขึ้นมายังสภาชั้นสูง

⁶ ศรณรงค์ นิลสาธิตา, “ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556), น. 100.

4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล⁷

(1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีหรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา

(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

(3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่ความได้โต้แย้งกัน

(4) โดยรับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐ โดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพในกรณีอำนาจข้างต้น สภาชั้นสูงของข้าราชการจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น

5) ประเภทของโทษ ทางวินัยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 เป็นโทษที่เบาที่สุดที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษโดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ได้แก่ ตักเตือน คำนิคม กลุ่มที่ 2 ได้แก่ การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับ การลดชั้น การให้ออกชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วยการลดตำแหน่ง การให้ออกชั่วคราว 3 เดือนถึง 2 ปี และกลุ่มที่ 4 ประกอบด้วยการให้ออกจาก และการไล่ออก

6) กระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย แม้ว่าการลงโทษทางวินัยจะเป็นกระบวนการลงโทษทางปกครอง ไม่ใช่กระบวนการทางศาลก็ตาม แต่การลงโทษทางวินัยก็มีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการไล่ออก ดังนั้นกฎหมายและคำพิพากษาของศาลจึงบัญญัติและรับรองให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการทางศาล สำหรับกฎเกณฑ์ประการแรก คือ หลักการพิจารณาอย่างมีการโต้แย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการต่อสู้ได้ โดยมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริงมีสิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา รวมถึงการมีผู้ช่วยหนึ่งคนหรือหลายคนที่ถูกกล่าวหาเลือกมาด้วยตนเอง นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหาผู้ช่วยของผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้กล่าวหาตนเองได้ ดังนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา รวมไปถึงเอกสารที่ใช้ในขั้นตอนพิจารณาทางวินัย จะต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยได้ เป็นไปตามมาตรา 65 รัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905 และหลักประกันที่สอง คือ ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

⁷ อุดม รัฐอมฤต และคณะ. “อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 1”, น. 74.

คณะกรรมการผสมทางบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนงานบริหารส่วนกลางและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำในกรณีที่เป็นการลงโทษที่ไม่ร้ายแรง (ตักเตือน ตำหนิ) ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับเชิญมาให้ความเห็นต่อหน้าคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะตรวจสอบรายงานความเห็นของการให้ลงโทษทางวินัยและพยานหลักฐานอย่างอื่นด้วย หลังจากนั้นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะให้ความเห็นว่าควรลงโทษสถานใด ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม มีจำนวนน้อยที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างไป ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้เหตุผลกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย ซึ่งกระบวนการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนว่ากระบวนการทางวินัยจะไม่มีลักษณะที่เร่งรีบจนเกินไป สำหรับกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็อาจสั่งพักราชการข้าราชการผู้นั้นได้ เป็นเวลาไม่เกินกว่า 4 เดือน โดยข้าราชการผู้นั้นยังมีสิทธิรับเงินเดือนต่อไป การสั่งพักราชการในระหว่างถูกสอบสวนไม่ถือเป็นโทษทางวินัยแต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติราชการเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปได้อย่างเต็มที่ การสั่งพักงานระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องร้องให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ สำหรับตำแหน่งของผู้ถูกพักงานจะมีเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัย ถ้ามีการชี้ขาดว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้กระทำผิดทางวินัยก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีสิทธิกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมที่มีผู้ดำรงตำแหน่งแล้ว และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้สั่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชามีอิสระที่จะลงโทษทางวินัยได้ แต่การสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลของการสั่งลงโทษ โดยศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบว่าการลงโทษทางวินัยนั้น จะต้องได้สัดส่วนกับความผิด

7) การใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรอื่นๆ ที่มีใช้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งมักมีข้อจำกัดบางประการเสมอ เช่น ความเห็นขององค์กรนอกระบบบังคับบัญชามีได้มีผลบังคับผูกพันต่อผู้บังคับบัญชาหรือองค์กร ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยอย่างเคร่งครัด เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากการมอบอำนาจทางวินัยให้แก่องค์กรอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และด้วยลักษณะของโทษทางวินัยที่เป็นเพียงโทษภายในองค์กรใดองค์กร

หนึ่งเท่านั้น การให้องค์กรอื่นใช้อำนาจดังกล่าวอาจจะส่งผลเสียต่อระบบการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรต่างๆได้⁸

8) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี คือ

(1) การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษระงับหรือยุติลงแต่ประการใด

(2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งใช้กับกรณีการสั่งลงโทษในกลุ่มที่สองขึ้นไป ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐได้ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่างๆ และจะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้

3.1.1.3 ญี่ปุ่น

ระบบวินัยของประเทศญี่ปุ่น เป็นไปตาม National Public Service Law โดยมีรายละเอียด⁹ ดังนี้

1) มีองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัย ได้แก่ National Personnel Authority (NPA)¹⁰ ประกอบด้วย 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบจากสภา Diet จากบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ที่มีคุณธรรมและความเป็นกลางสูง หนึ่งในคณะกรรมการทั้งสามคนนี้จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธาน¹¹ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีและอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีก แต่รวมกันแล้วจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 12 ปี

⁸ พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.,2559), น. 70.

⁹ Japan National Public Service Act., สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560,จาก http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=338221.

¹⁰ National Public Service Law Article 3.

¹¹ National Public Service Law Article 5.

2) อำนาจหน้าที่

National Personnel Authority เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการพัฒนาฝ่ายบุคคล การให้ค่าตอบแทน และเงื่อนไขสภาพการทำงานอื่น ๆ เช่น การสอบบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง การกำหนดโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลและคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ และ NPA ยังอาจแต่งตั้ง Director – General เป็นผู้ช่วยในการบริหารและควบคุมดูแลกิจการของ NPA และมีหน้าที่วางแผนการปฏิบัติงาน รับผิดชอบงานใหม่ มอบหมายงานแก่พนักงานของ NPA นอกจากนี้ NPA ยังอาจแต่งตั้งตำแหน่งเลขาธิการและที่ปรึกษาทางกฎหมายได้ภายใต้ขอบเขตอำนาจของ NPA

3) ประเภทของความผิด

ข้าราชการอาจถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 82 แห่ง National Public Service Law ในกรณีดังต่อไปนี้¹²

- (1) กระทำการอันขัดกับกฎหมายหรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้
- (2) กระทำการอันขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตนหรือละเลยหน้าที่ของตน
- (3) มีการกระทำความผิดเนื่องจากการประพฤติชั่วเป็นเหตุให้ไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่ให้บริการประชาชน โดยใน section 7 ได้บัญญัติเรื่องวินัยไว้ดังนี้

(3.1) ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและทุ่มเทความพยายามสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่¹³

¹² National Public Service Law Article 82. (Instances of Disciplinary Action)

(1) When he/she falls under any of the following items, an official may, as disciplinary action, be dismissed, suspended from duty, suffer reduction in pay or be reprimanded:

(i) When he/she has violated this Act, the National Public Service Ethics Act or orders issued pursuant to these laws (including the official directives pursuant to the provision of paragraph (3) of Article 5 of the National Public Service Ethics Act, and the codes pursuant to the provision of paragraph (4) of the same Article);

(ii) When he/she has breached his/her obligation in the course of his/her duties or has neglected his/her duties;

(iii) When he/she is guilty of such malfeasance as to render himself/herself unfit to be a servant of all citizens.

¹³ National Public Service Law Article 96.

(3.2) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด¹⁴

(3.3) ห้ามมิให้ข้าราชการใช้มาตรการประท้วงหยุดงานหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกลยุทธ์ที่ทำเพื่อถ่วงเวลา หรือโต้แย้งกับรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน¹⁵

(3.4) ห้ามมิให้ข้าราชการกระทำการที่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือแสดงท่าทีในทางตรงกันข้ามกับการบริหารงานสาธารณะของชาติ¹⁶

(3.5) ห้ามมิให้ข้าราชการเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากความรู้ความเข้าใจของตนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แม้แต่ภายหลังที่ข้าราชการเกษียณอายุแล้ว¹⁷

(3.6) ปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถและมีความสนใจต่อหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล¹⁸

(3.7) ห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งราชการเกินกว่า 1 ตำแหน่งพร้อมกัน¹⁹

(3.8) ห้ามมิให้ข้าราชการรับ หรือยอมรับ หรือกระทำการที่เกี่ยวข้องกับการขอรับ หรือยอมรับเงินสนับสนุนหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับพรรคการเมืองหรือเป้าหมายทางการเมือง หรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง เว้นแต่การใช้สิทธิเลือกตั้ง²⁰

(3.9) ห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งในบริษัทหรือองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางการค้า อุตสาหกรรม การเงิน หรือบริษัทเอกชนอื่นที่มุ่งแสวงหากำไร²¹

(3.10) หากข้าราชการดำรงตำแหน่งในกิจการใดโดยได้รับค่าตอบแทน นอกจากบริษัทที่มุ่งแสวงหากำไร ต้องได้รับอนุญาตจากนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าตัวแทนในรัฐบาลก่อน²²

4) ประเภทของโทษ²³

โทษทางวินัย เป็นไปตามมาตรา 82 แห่ง National Public Service Law มี 4 ประการ คือ 1. ให้ออกจากราชการ 2. พักราชการ 3. ลดเงินเดือน และ 4. ดำเนินเป็นหนังสือ

¹⁴ National Public Service Law Article 98 Paragraph 1 .

¹⁵ National Public Service Law Article 98 Paragraph 2 .

¹⁶ National Public Service Law Article 99.

¹⁷ National Public Service Law Article 100.

¹⁸ National Public Service Law Article 101(1).

¹⁹ National Public Service Law Article 101(2).

²⁰ National Public Service Law Article 102.

²¹ National Public Service Law Article 103.

²² National Public Service Law Article 104.

²³ National Public Service Law Article 82.

นอกเหนือจากเรื่องโทษทางวินัยแล้วมาตรา 78 ข้อ 1 ยังกำหนดให้ข้าราชการอาจต้องถูกลดตำแหน่งให้ให้ออกจากตำแหน่งได้โดยไม่คำนึงถึงความยินยอมของข้าราชการผู้นั้นๆ หากมีกรณีดังต่อไปนี้²⁴

- (1) ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่เป็นที่พอใจ
- (2) ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อันเนื่องมาจากมีปัญหาด้านสุขภาพกายหรือสุขภาพจิต
- (3) ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่
- (4) เป็นข้าราชการสำรองหรือตำแหน่งถูกยกเลิกกฎหมายหรือเนื่องมาจากการลดงบประมาณ

5) กระบวนการลงโทษทางวินัย

ตามมาตรา 17 NPA หรือบุคคลอื่นได้รับมอบหมายจาก NPA อาจดำเนินการสอบสวนเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยมีอำนาจเรียกตัวพยานหรือเรียกให้ส่งเอกสารและบันทึกหรือสำเนา ซึ่งจำเป็นในการสอบสวน²⁵

6) ระบบการอุทธรณ์²⁶

ข้าราชการมีสิทธิอุทธรณ์ในเกี่ยวกับ การลดเงินเดือน การลดตำแหน่ง การพักราชการ การให้ออก หรือการลงโทษทางวินัย ซึ่งข้าราชการที่ประสงค์จะอุทธรณ์ต้องยื่นคำขออุทธรณ์ ต่อ NPA ภายใน 60 วัน นับจากวันที่ถัดจากวันที่ข้าราชการได้รับคำบอกกล่าวเป็นหนังสือ

NPA จะจัดตั้ง Board of Equity ขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง โดยดำเนินการสอบสวนใช้วิธีไต่สวนคู่ความทั้งหลายและวิเคราะห์จากเอกสาร NPA จะต้องทำคำชี้ขาดจากรายงานการสอบสวนนี้

หาก NPA ตัดสินว่า การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย NPA ก็จะให้ความเห็นชอบในกรณีที่การกระทำนั้นมีมูลเหตุชอบด้วยกฎหมาย แต่ระดับของโทษไม่เหมาะสม NPA ก็จะแก้ไขโทษนั้น หากกรณีมูลเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย NPA จะยกเลิกการกระทำนั้นเสียการตัดสินของ NPA จะเป็นที่สุดทางฝ่ายบริหารเมื่อออกคำสั่ง และอาจถูกทบทวนได้โดย NPA เท่านั้น หากโจทก์ไม่พอใจคำตัดสินของ NPA อาจยื่นคำฟ้องคัดค้านต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ยกเลิกการกระทำนั้นได้ การฟ้องไปยังศาลยุติธรรมนี้ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อ NPA ได้มีคำตัดสินแล้ว หรือเมื่อพ้นเวลา 3 เดือน นับจากวันฟ้องอุทธรณ์แล้ว ไม่มีคำตัดสินใดโดย NPA

²⁴ National Public Service Law Article 78.

²⁵ National Public Service Law Article 17.

²⁶ อุคม รัฐอมฤต และคณะ. “อ่างแล้ว เจริญรทที่ 1” น. 49.

7) ระบบร้องทุกข์

การใช้อำนาจของ NPA ในระบบร้องทุกข์ ก็เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการเช่นเดียวกับกรณีอุทธรณ์ ข้าราชการที่ประสงค์จะร้องทุกข์เกี่ยวกับสภาพการทำงาน อาจยื่นคำร้องต่อ NPA เพื่อให้ NPA นายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าของตน กระทำการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม NPA จะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน ใ้สวนและค้นหาความจริงเพื่อการวินิจฉัย ข้าราชการที่จะยื่นคำร้องในกรณีนี้ได้จะต้องเป็นข้าราชการใน Regular Service รวมไปถึงข้าราชการ part-time ข้าราชการชั่วคราว

การสอบสวนของ NPA นั้น มีจุดประสงค์เพื่อรักษาและปรับปรุงสภาพการทำงาน ตัวอย่างของสภาพการทำงานที่ข้าราชการอาจร้องทุกข์ได้ คือ

- (1) ค่าตอบแทน เวลาทำงาน การลาหยุด
- (2) มาตรฐานของคำสั่งให้ออกจากราชการ ลดตำแหน่ง compulsory leaves of absence
- (3) ความปลอดภัยและสุขอนามัย
- (4) สวัสดิการและผลประโยชน์อื่น

กรณีที่ข้าราชการอาจร้องทุกข์ได้ภายใต้ระบบนี้ ถูกจำกัดอยู่ภายใต้ของอำนาจของ NPA นายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ข้าราชการไม่อาจร้องทุกข์เพื่อจุดประสงค์เกี่ยวกับความรู้สึกไม่พอใจแต่ประการเดียว แต่ไม่อาจร้องทุกข์ได้ หากกรณีนั้นเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการในเรื่องอุทธรณ์ และเมื่อยื่นคำร้องทุกข์แล้ว ก็จะมีการตรวจสอบเอกสารและมีการเจรจาตกลงกัน หากการเจรจาล้มเหลว NPA ก็จะรับคำร้องทุกข์นั้น และดำเนินการสอบสวน จากนั้นจะมีการเจรจาไกล่เกลี่ย (Mediation) หากเจรจาล้มเหลว NPA ก็จะมีคำวินิจฉัย

3.1.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

3.1.2.1 สหรัฐอเมริกา

ระบบวินัยและการลงโทษของสหรัฐอเมริกานั้น เป็นไปตาม Civil Service Reform Act 1978 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁷

1) มืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

รูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาที่ทำให้ในแต่ละมลรัฐ (States) หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา จะมีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่ต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครองนั้น ๆ ในส่วนของรัฐบาลกลาง(Federal) จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งเป็นผลจากการมีพระราชบัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1978 ทำให้เกิด

²⁷ เพิ่งอ้าง, น. 65.

องค์กรอิสระขึ้นใหม่ 3 องค์กร แทนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ได้แก่

(1) สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

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

(3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

2) การจัดโครงสร้างองค์กร

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

ในกระบวนการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น

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

(2) เมื่อมีกรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการไม่อาจลงมติด้วยเสียงข้างมากได้ หากเป็นเรื่องของคำวินิจฉัย (decision) ข้อเสนอแนะ (recommendation) หรือคำสั่งใดๆ ที่ถือเสมือนเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาด (the final decision) หรือ คำสั่งของคณะกรรมการ (order of the Board) ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อการนั้นได้

(3) กรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการไม่อาจลงมติได้โดยมิใช่กรณีของการออกคำวินิจฉัย ข้อเสนอแนะ หรือคำสั่งใดๆ แล้ว ประธานก็อาจมอบหมายโดยตรง (direct referral) ให้หน่วยงานอื่นหรือผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Law Judge) เป็นผู้มีอำนาจสั่งการแทนได้

(4) คำวินิจฉัยหรือคำสั่งตามข้อ 2 และข้อ 3 นั้น ไม่ถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป

(5) กรณีทั้งหลายดังกล่าวมาข้างต้น จะต้องกระทำในกรณีที่มิได้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างน้อย 2 คนขึ้นไปเท่านั้น

สำนักงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็นสำนักงานและแผนก ดังนี้

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

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

(3) สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการตามคำร้องกรณีที่มีกรณีพิจารณา กรณีที่อยู่ในอำนาจการตัดสินดั้งเดิม หรือตามกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

(4) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้อง และกรณีต่างๆเข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการต่างๆ เช่น ให้ข้อมูลกับผู้อุทธรณ์สามารถติดตามเรื่องความคืบหน้าในการดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะ และอื่นๆ ยกเว้นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป และสำนักงานนโยบายและประเมินผล

(5) สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการ สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกระบวนการทางศาล จัดเตรียมข้อเสนอการตัดสินใจต่อคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการมอบหมาย ประสานงานด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชนวางแผนและอำนวยการตรวจสอบ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องทั่วไปต่างๆ

(6) สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่างๆ

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

(8) กองการเงินและการบริหารสำนักงาน (Financial and Administrative Management Division) ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ บัญชี การจัดหาและจัดการทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัยและงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการประสานงานแผนงานและโครงสร้างภายในองค์กร การควบคุมภายในทั่วทั้งองค์กร รวมถึงหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลต่างๆ เช่น นโยบายบุคคลกรฝึกอบรม การทดสอบสารสนเทศ โครงการสวัสดิการพนักงาน และกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์อื่นๆ เป็นต้น

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

(10) สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงานในส่วนภูมิภาคของ Merit System Protection Board นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถไต่สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ MSPB มอบหมายได้

3) อำนาจหน้าที่

หน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ระบุไว้ภายใต้ Civil Service Reform Act 1978 มีดังนี้²⁸

(1) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยกรณีที่เป็นเรื่องซึ่งนำเข้าสู่การพิจารณาจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) ในกรณีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนระบบคุณธรรม และกรณีอื่นๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาภายใต้อำนาจการตัดสินของคณะกรรมการ

(3) ดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อศึกษาว่าหน่วยงานเหล่านั้นมีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลหรือไม่ และ

(4) ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักงานบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล

4) การดำเนินการทางวินัย

หน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทุกกรณี แต่ต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยซึ่ง The Civil Service Commission ได้พิจารณาแล้วหรือเกิดจากการริเริ่มพิจารณาของคณะกรรมการเอง แต่

²⁸ สันจชัย ศิริเดช, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น.79.

ต้องเป็นกรณีที่มีสาเหตุจากการกระทำ ตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้ เท่านั้นคดีที่อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Board ส่วนใหญ่เป็นการอุทธรณ์ของหน่วยงานต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย ถูกพักงานเกิน 14 วัน การลดขั้นเงินเดือน และการพักงาน 30 วันหรือน้อยกว่านั้น นอกจากนี้ ยังอาจเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินของ Office of Personal Management ในเรื่องเกี่ยวกับการออกจากราชการ การเลื่อนขั้นโดยเกณฑ์ความสามารถในการปฏิบัติงานหรือการลดขั้น การไม่เพิ่มขั้นเงินเดือน การดำเนินการจ้างงานของ Office of Personal Management การปฏิเสธการรับเข้าทำงานใหม่ และการเลิกจ้างพนักงานที่อยู่ในช่วงทดลองงาน

ผู้ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในแต่ละภูมิภาคหรือสำนักงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณา โดยผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Judge) จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision) แต่คู่ความก็สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ส่วนกลางใน Washington ได้เพื่อให้พิจารณาใหม่ภายใน 35 วันภายหลังจากมีคำสั่งดังกล่าว

3.1.2.2 สหราชอาณาจักร

ระบบวินัยของสหราชอาณาจักร ในปัจจุบันนั้น จะอยู่ภายใต้ The Civil Service Management Code ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1996 โดยได้กำหนดกรอบของการทำงาน และค่านิยม values ต่างๆ ที่ข้าราชการพลเรือน Civil servants ทั้งหมดต้องยึดถือปฏิบัติเอาไว้ในหมวด The Civil Service Code และยังสามารถกำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือน เอาไว้ในหมวด 4.3 Conduct : Standards of Propriety ของ Civil Service Management Code ด้วย และในระบบสหราชอาณาจักรนั้น ข้าราชการพลเรือนจะไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ทหาร และลูกจ้างของรัฐบาลท้องถิ่น และของรัฐวิสาหกิจ²⁹ ระบบวินัยและการลงโทษของสหราชอาณาจักรนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งเดิมทีนั้น จะมีสำนักงานข้าราชการพลเรือน ที่ได้รับการก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1855 โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องกระทำโดยยึดถือระบบคุณธรรม merit system จนกระทั่งปี ค.ศ. 1995 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้รับมอบหมายให้มีภารกิจเพิ่มขึ้นในการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติ ความผิดของข้าราชการ ในกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกระบวนการภายในองค์กรนั่นเองและมีการส่งเรื่องมายังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน³⁰

²⁹ อุคม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 38.

³⁰ สัจชัย ศิริเดช, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น. 65.

2) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำขององคมนตรี ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี The First Commissioner เป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง Deputy Secretary กรรมการข้าราชการพลเรือน จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งดังเช่นข้าราชการธรรมดา แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่อื่นในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะถือเป็นข้าราชการ

3) อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการ

(1) จะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม

(2) จะต้องบัญญัติและจัดพิมพ์ Recruitment Code บนหลักของความเอาใจใส่และให้คำอธิบายโดยละเอียด รวมทั้งแสดงสภาพที่เป็นข้อยกเว้นต่างๆ ภายใต้มติของคณะกรรมการด้วย

(3) สามารถที่จะตรวจสอบทั้งนโยบายและการปฏิบัติในระบบการรับบุคคลเข้ารับราชการ ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อให้แน่ใจว่า Recruitment Code นั้นได้รับการปฏิบัติตาม

(4) อาจกำหนดให้องค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งบุคคลนั้นจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลเข้ารับราชการ

(5) อาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม Civil Service Code และเพื่อการนี้ คณะกรรมการอาจดำเนินการต่อไปนี้ได้

ก. ออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเอง หรือ

ข. เรียกร้องให้ความในกรณีอุทธรณ์ใด ๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใดๆ จัดเตรียมข้อมูลและความช่วยเหลืออื่นๆที่ Commissioner เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม และ

ค. ให้คำแนะนำต่างๆ

4) ประเภทของความผิด ตาม Civil Service Code นั้นได้ กำหนดหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนไว้ดังนี้

(1) ทั้งระเบียบข้อบังคับและการปฏิบัติหน้าที่ในราชการพลเรือนนั้น จะต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์ เป็นกลางทางการเมือง และปราศจากอคติ เพื่อช่วยเหลืองานของรัฐบาล ทั้งตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายหรือในกระบวนการตัดสินใจและในการบริหารงานเพื่อการบริการสาธารณะต่างๆที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

(2) ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อองค์ประมุขตามบทบัญญัติของกฎหมายในราชการบริหารทั้งปวง ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายนี้ และข้าราชการพลเรือนจักต้องมีความซื่อสัตย์ต่อหน่วยราชการที่ตนสังกัดอยู่

(3) ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามหลักการที่สอดคล้องกับในประมวลกฎหมายนี้และตามกฎหมายอื่น เช่น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่สาธารณะไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุและตามที่กฎหมายกำหนดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศและตามคำสั่งศาล

(4) ข้าราชการพลเรือนจะต้องประพฤติด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยจะต้องให้ข้อเสนอแนะรวมทั้งข้อมูลต่างๆอย่างชัดเจน เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐมนตรีหรือในบางกรณีแก่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นกลางทางการเมืองโดยปราศจากความเกรงกลัวและความเอนเอียง

(5) ข้าราชการพลเรือนจะต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนด้วยความเห็นอกเห็นใจ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และปราศจากอคติหรือการบริหารอย่างไร้ประสิทธิภาพ

(6) ข้าราชการพลเรือนควรมีความตั้งใจปฏิบัติงานเพื่อให้แน่ใจว่าเงินสาธารณะนั้นจะได้ออกใช้โดยเหมาะสม สัมฤทธิ์ผลและประสิทธิภาพ

(7) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือข่าวสารข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปในทางที่ไม่ชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น และจะต้องไม่รับเอาผลประโยชน์ทุกชนิดจากบุคคลภายนอกเพื่อให้ยอมตามความต้องการของบุคคลดังกล่าว

(8) ข้าราชการพลเรือนจะต้องประพฤติตนในวิถีทางที่สมควรเพื่อรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจจากรัฐมนตรี หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบองค์กรและข้าราชการยังต้องจำกัดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตน

(9) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ใช้ติดต่อกันภายในหน่วยงานของรัฐหรือที่เป็นความลับซึ่งได้จากบุคคลอื่นใด โดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายนี้มีได้กำหนดให้ข้อมูลที่ถือเป็นความลับหรือที่ต้องเปิดเผย เว้นแต่ตามที่ปรากฏอยู่โดยกฎหมายอื่นหรือตามคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นกฎหมาย และข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่กระทำการอันเป็นอุปสรรคหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายในการตัดสินใจหรือการกระทำใดๆของรัฐมนตรีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรและผู้ดูแลรับผิดชอบองค์กรนั้น ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดๆ ในหน่วยงานราชการ อันตนได้มาในฐานะที่เป็นข้าราชการให้บุคคลอื่นได้ทราบโดยไม่ได้รับมอบอำนาจ โดยไม่เหมาะสมหรือก่อนเวลาอันควร

5) กระบวนการลงโทษทางวินัย

การริเริ่มกระบวนการทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด คำวินิจฉัยเรื่องวินัยต้องกระทำโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และการอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่พิจารณาวินิจฉัยอย่างน้อย 1 ชั้น และในกรณีที่เป็นไปได้ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาวินัยในชั้นต้นด้วยการวินิจฉัยวินัยที่เกี่ยวกับปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่าต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service หลังจากได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว

ส่วนการวินิจฉัยว่าจะไม่ดำเนินการทางวินัยแต่จะดำเนินการทางอาญาแทนในกรณีข้อก้องนั้น ต้องกระทำโดย Head of Department หรือ Chief Executive หลังจากที่ได้มีการปรึกษากับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแล้ว และสำหรับข้าราชการที่อยู่ระหว่างการสอบสวนคดีอาญาหรือการดำเนินการทางวินัย อาจต้องถูกพักราชการหากจำเป็นเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ³¹

6) ระบบอุทธรณ์

ใน Civil Service Code ได้กำหนดไว้ทั้งสิทธิและระเบียบขั้นตอนในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน หากข้าราชการพลเรือนมีความเชื่อโดยประการใดว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยผิดกฎหมาย ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ผ่าฝืนต่อหลักการรัฐธรรมนูญ หรือในทางที่ขัดต่อบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ ย่อมสามารถทำรายงานข้อเท็จจริงต่างๆ ไปตามกระบวนการที่ปรากฏอยู่ในระเบียบว่าด้วยวินัยข้าราชการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งหากคำชี้แจงออกมาหรือผลที่ได้รับไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็สามารถส่งรายงานต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ นั่นคือต่อเมื่อได้กระทำตามกระบวนการภายในหน่วยงานแล้วเท่านั้น จึงสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน Civil Service Commissioners ได้³²

7) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน เป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน ประกอบไปด้วย คณะบุคคลอื่น ได้แก่ ประธาน หรือผู้ที่รักษาการแทน และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจาก Official Side Panel และอีกท่านจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานนั้นจะคัดเลือกจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้านการดำเนินกิจกรรม Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี Cabinet Office แล้ว ประธาน

³¹ อุคม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 42.

³² คุณพิณิจ กิตติศักดิ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 45.

กรรมการนั้นจะแต่งตั้งจากบุคคลอื่นซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ โดยจะได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐตั้งขึ้น สำหรับกรรมการส่วนของหน่วยราชการปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง 3 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ไต่สวนพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง

(2) การตัดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ

(3) การให้ออกและการเกษียณก่อนกำหนด

(4) การไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยน้อยกว่าที่ข้าราชการควรได้รับในมูลเหตุที่เกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งภายหลังจากที่คณะกรรมการได้ทำการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ก็อาจมีคำวินิจฉัยซึ่งจำแนกได้ 2 กรณี

กรณีแรก หากคณะกรรมการได้ไต่สวนอุทธรณ์แล้ว มีข้อสรุปเป็นคำวินิจฉัยว่าการให้ออกในกรณีนั้นยุติธรรมดีแล้ว ก็เป็นอันจบสิ้นกระบวนการของคณะกรรมการ และอีกกรณีหนึ่ง คือ หากคณะกรรมการตัดสินว่าการให้ออกจากงานนั้นไม่เป็นธรรม ก็สามารถสั่งให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้นได้ 2 กรณี คือ

ก. ทำคำแนะนำ (Recommendation) ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นรับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการดังเดิม แต่หากหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจรับบุคคลดังกล่าวเข้ารับราชการดังเดิมได้ คณะกรรมการก็อาจกำหนดค่าเสียหายซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องชดใช้ให้

ข. หากคณะกรรมการเห็นว่าการให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการดังเดิมนั้นไม่เหมาะสม ก็อาจกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายให้แทน เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลนั้นต้องการที่จะให้มีการชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าการกลับเข้ารับราชการ

8) ระบบร้องทุกข์

หน่วยงานต้นสังกัดต้องอนุญาตให้ข้าราชการร้องทุกข์ในกรณีดังนี้

(1) ข้าราชการที่ถูกให้ออกแต่ไม่เป็นกรณีที่อาจอุทธรณ์ต่อ Civil Service Appeal Board

(2) ข้าราชการที่มีได้ถูกให้ออก

3.1.2.3 เครือรัฐออสเตรเลีย

ระบบวินัยฯ ของเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น จะเป็นไปตาม Public Service Act 1999 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้³³

³³ เติ้งอ่าง, น. 58.

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

The Australian Public Service Commission (APSC) องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ มন্ত্রীว่าราชการแผ่นดิน หรือ Public Service Commissioner โดยมี มন্ত্রীช่วยว่าราชการแผ่นดิน (Deputy Public Service Commissioner) และ มंत्रीว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ (Merit Protection Commissioner) โดยบุคคลทั้งสามดังกล่าวรวมกันเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ Public Service Commission โดยจะมีหน่วยงานประจำเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ภายใต้ Public Service Act 1999 นั้น หน้าที่ของมนตรีว่าราชการแผ่นดิน มंत्रीช่วยว่าราชการแผ่นดิน และมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ จะครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ (Agency) ทั้งที่เป็นส่วนราชการ (Department) เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร (Executive Agency) และที่เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ (Statutory Agency)

3) การจัดโครงสร้างองค์กร

Public Service Act 1999 มาตรา 45 และมาตรา 52 ได้กำหนดให้ Public Service Commissioner และ Merit Protection Commissioner ตามลำดับจะต้องได้รับแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) จากกระบวนการสรรหา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

4) อำนาจหน้าที่

ใน Public Service Act 1999 มาตรา 41 ได้กำหนดหน้าที่ของ Public Service Commissioner ไว้ดังนี้³⁴

(1) ประเมินระดับการทำงานของหน่วยงานของรัฐ (Agency) และส่งเสริมค่านิยมที่ดี (Values) ในราชการของรัฐ (Australian Public Service (APS))

(2) ประเมินความเหมาะสมของระบบและกระบวนการของหน่วยงานของรัฐ (Agency) เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct)

(3) ใ้สวนรายงานที่เสนอต่อ Commissioner (หรือบุคคลอื่นที่ Commissioner แต่งตั้ง) ตามที่บัญญัติใน มาตรา 16

(4) พิจารณาและรายงานต่อรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Service Minister) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งเรื่องที่รัฐมนตรีส่งให้ Commissioner พิจารณา

³⁴ Section 41 Public Service Act 1999.

(5) ส่งเสริมให้มีกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) และค่านิยมที่ดีในราชการของรัฐ (APS)

(6) ใ้ส่วนข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) ที่กระทำโดยหัวหน้าองค์กร (Agency Head) และรายงานผลการใ้สวนต่อหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณา (appropriatauthority) รวมถึงคำแนะนำสำหรับมาตรการที่เหมาะสมด้วย

(7) พัฒนา ยกระดับ ทบทวนและประเมินนโยบายการจ้างงานและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการของรัฐ (APS)

(8) ให้ความสะดวกในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในราชการของรัฐ (APS)

(9) ประสานงานและสนับสนุนการจัดอบรมและโอกาสในการพัฒนาอาชีพในราชการของรัฐ (APS)

(10) สนับสนุนและส่งเสริมความเป็นผู้นำในราชการของรัฐ (APS)

(11) ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อมีการร้องขอ

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่กำหนดในกฎระเบียบต่างๆ

ตามมาตรา 41 (2) ยังกำหนดใ้รายงานที่จัดทำโดย Public Service Commissioner ภายใต้กรณิดังกล่าวข้างต้น อาจจะมีการใ้คำแนะนำ (Recommendations) ประกอบไปด้วยใ้³⁵

ตามมาตรา 41 (3) ในกรณีย่อ 6 ดังกล่าวข้างต้นนั้น Public Service Act 1999 กำหนดใ้หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณารายงานดังกล่าวคือ³⁶

1. นายกรัฐมนตรี ในกรณีย่อที่หัวหน้าหน่วยงานใ้แก่ ปลัดกระทรวง

2. รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ในกรณีย่อที่หัวหน้าหน่วยงานใ้แก่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร (Head of An Executive Agency)

3. ประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House of Representatives) หรือประธานวุฒิสภา (President of the Senate) ในกรณีย่อที่หัวหน้าหน่วยงานใ้แก่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ (the Head of Statutory Agency) ในกรณีย่อที่มีกฎหมายกำหนดใ้

4. รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ในกรณีย่อที่หัวหน้าหน่วยงานใ้แก่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ (Head of Statutory Agency) ในกรณีย่อที่มีใ้มีกฎหมายกำหนดใ้เฉพาะดังเช่น ย่อ 3

5) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) นั้นใ้กำหนดใ้ในมาตรา 50 ดังนี้³⁷

³⁵ Section 41 (2) Public Service Act 1999.

³⁶ Section 41 (3) Public Service Act 1999.

(1) ใต้วางงานที่ยื่นต่อ Merit Protection Commissioner (หรือต่อบุคคลอื่นที่ได้รับแต่งตั้งโดย Merit Protection Commissioner) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16

(2) ใต้วางงานกระทำที่ถูกล่าว่าฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) ที่กระทำโดยมนตรีว่าราชการแผ่นดิน (Public Service Commissioner) และรายงานผลการสอบสวนต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House of Representatives) หรือประธานวุฒิสภา (President of the Senate)

(3) ใต้วางงานกระทำของข้าราชการของรัฐ (APS) ตามคำสั่งของรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Service Minister) และรายงานผลการสอบสวนนั้นต่อรัฐมนตรี

(4) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎระเบียบอื่นๆที่ออกตามมาตรา 33

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎระเบียบอื่น

6) ประเภทความผิด

ใน Public Service Act 1999 มาตรา 13 ได้กำหนด กฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) สำหรับข้าราชการ (APS Employee) เอาไว้ดังนี้³⁷

(1) ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

(2) ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบด้วยความขยันหมั่นเพียรและความเอาใจใส่

(3) ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนด้วยความสุภาพและให้เกียรติกับประชาชนทุกคนโดยปราศจากกิริยาข่มขู่คุกคาม

(4) ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐ บทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐนั้นหมายความว่า

ก. กฎหมายต่าง ๆ (รวมทั้งฉบับนี้) หรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติในกฎหมายนั้น

ข. กฎหมายใดๆ ของมลรัฐหรือเขตปกครองพิเศษ (Territory) รวมทั้งกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวด้วย

(5) ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งซึ่งสมควรแก่เหตุ (Reasonable) และชอบด้วยกฎหมาย (lawful) ที่ได้รับจากบุคคลซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งนั้น

³⁷ Section 50 Public Service Act 1999.

³⁸ Section 13 Public Service Act 1999.

(6) ข้าราชการจะต้องทำให้เป็นที่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐมนตรีหรือคณะทำงานของรัฐมนตรีนั้นๆ

(7) ข้าราชการจะต้องหลีกเลี่ยงอย่างชัดเจนและกระทำโดยสมควรแก่เหตุต่อการใดๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่รับผิดชอบของตน

(8) บุคลากรในการบริการสาธารณะของรัฐจะต้องใช้ทรัพยากรสาธารณะของรัฐอย่างเหมาะสม

9) ข้าราชการจะต้องไม่ให้ข้อมูลข่าวสารที่ผิดพลาดหรือที่จะก่อให้เกิดความผิดพลาดขึ้นในเมื่อตนมีหน้าที่จะต้องให้ข้อมูลเหล่านั้นในการปฏิบัติหน้าที่การงาน

(10) ข้าราชการจะต้องไม่ใช่สิ่งเหล่านี้โดยไม่เหมาะสม

ก. ข้อมูลภายในหน่วยงาน

ข. หน้าที่การงาน สถานภาพ อำนาจ หรือความรับผิดชอบต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ หรือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดแก่ตนหรือบุคคลอื่น

(11) ข้าราชการจะต้องปฏิบัติและยึดมั่นต่อค่านิยม (ASP Values) และเกียรติภูมิอันดีงามของบุคลากรในกิจการสาธารณะของรัฐของหน่วยงาน

(12) ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศจะต้องปฏิบัติและยึดมั่นต่อเกียรติยศชื่อเสียงของประเทศ

(13) ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ปฏิบัติตามในกฎระเบียบต่างๆ การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) เหล่านี้จะมีบทลงโทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

7) ประเภทของโทษ

Public Service Act 1999 ตามมาตรา 15 (1) กำหนดการลงโทษข้าราชการซึ่งทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) นั้น หัวหน้าหน่วยงานจะต้องกระทำตามมาตรการซึ่งกำหนดไว้ตามกฎหมายโดยระดับขั้นของการลงโทษ ได้แก่³⁹ ไล่ออก (termination of employment) ลดตำแหน่ง (reduction in classification) เปลี่ยนหน้าที่ (re-assuagement of duties) ลดเงินเดือน (reduction in salary) หักเงินเดือน (deduction from salary, by way of line) และภาคทัณฑ์ (reprimand)

8) การดำเนินการทางวินัย

³⁹ Section 15 (1) Public Service Act 1999.

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กระบวนการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง (Secretary of Department) และกระบวนการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่น⁴⁰

(1) การดำเนินการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง

ก. เมื่อได้รับการร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปลัดกระทรวงกระทำความผิดวินัย รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าวอาจแจ้งข้อหาให้ปลัดกระทรวงผู้นั้นทราบ พร้อมทั้งมีคำสั่งพักราชการ ซึ่งในระหว่างพักราชการ ปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าจ้าง เว้นแต่คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารงานภาครัฐ หรือ Australian Public Service Management Advisory Board จะเห็นว่ามีความจำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างให้ตามสมควรเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้

ข. เมื่อได้รับแจ้งข้อหาปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำให้การภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด คำให้การดังกล่าวอาจปฏิเสธข้อกล่าวหาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนหรือจะยอมรับข้อกล่าวหาก็ได้

ค. หากปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับข้อกล่าวหา คณะกรรมการต้องเสนอให้ผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (Board of Inquiry) ขึ้นเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหา และรายงานผลการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทราบ โดยคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 2 คน

ง. หากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือคำให้การยอมรับข้อกล่าวหาของปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาแล้วเห็นว่ามิมูล ก็ให้เสนอความเห็นต่อผู้สำเร็จราชการว่าควรลงโทษสถานใดสถานหนึ่งดังต่อไปนี้ ภาคทัณฑ์ (admonishing) ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ปลัดกระทรวงผู้นั้นมีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ และไล่ออกจากราชการ (dismissing)

แต่หากเห็นว่าปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด ก็เสนอความเห็นเช่นนั้นต่อผู้สำเร็จราชการ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะเสนอความเห็นต่อผู้สำเร็จราชการดังกล่าว คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อน และต้องให้โอกาสเพียงพอที่ปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาจะเสนอความเห็นแย้งต่อผู้สำเร็จราชการ หากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอความเห็นว่าควรลงโทษทางวินัย ผู้สำเร็จราชการอาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่สั่งลงโทษปลัดกระทรวงผู้ถูกกล่าวหาได้ แต่จะต้องส่งคำชี้แจงเหตุผลที่ไม่สั่ง

⁴⁰ คูลพินิจ กิตติศักดิ์, *อ้าวแล้ว เจริญรทที่ 4*, น. 62.

ลงโทษทางวินัยแก่ปลัดกระทรวงผู้ยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบภายใน 14 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่งเช่นนั้น

จ. นับแต่วันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 1980 หากศาลพิพากษาว่าปลัดกระทรวงกระทำ ความผิดอาญา และภายหลังจากที่ได้ให้โอกาสแก่ปลัดกระทรวงผู้ยื่นชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเห็นว่าปลัดกระทรวงผู้ยื่นกระทำความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอาจเสนอความเห็นต่อผู้สำเร็จราชการว่าควรลงโทษสถาน ใดสถานหนึ่ง คือ ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ปลัดกระทรวงผู้ยื่นมีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ ได้ และไล่ออกจากราชการ

(2) การดำเนินการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่น⁴¹

ก. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงให้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ ทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัด (ซึ่งในที่นี้ขอเรียกโดยย่อว่า “ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ”) เห็นว่า ข้าราชการในสังกัดผู้ใดกระทำความผิดวินัย หากผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเห็นว่ายังไม่สมควรดำเนินการทาง วินัยแก่ข้าราชการผู้ยื่น ให้แนะนำหรือตักเตือน (counsel) ข้าราชการผู้ยื่นหรือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา ของข้าราชการผู้ยื่นเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือตักเตือน แต่หากผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเห็นว่าควร ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ยื่น ให้มีหนังสือลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเพื่อแจ้งข้อ กล่าวหาให้ข้าราชการผู้ยื่นทราบ ในกรณีนี้ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอาจขอให้ ปลัดกระทรวงที่ข้าราชการผู้ยื่นสังกัดอยู่ส่งสำเนาข้อกล่าวหาไปให้แก่ (1) หน่วยงานที่ข้าราชการผู้ ยื่นกำหนดซึ่งต้องเป็นหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ใน Workplace Relations Act 1996 และ (2) บุคคล ที่ข้าราชการผู้ยื่นแจ้งว่าจะเป็นที่ปรึกษาของข้าราชการผู้ยื่นในการแก้ข้อกล่าวหา

ข. เมื่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบ ปลัดกระทรวงที่ข้าราชการผู้ยื่นสังกัดอยู่ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดย ไม่ชักช้า ในกรณีนี้ ปลัดกระทรวงอาจแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแทน ตนก็ได้แต่ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินการไต่สวนแทนต้องไม่เป็นผู้ที่ทำรายงานเพื่อให้มีการ แจ้งข้อกล่าวหาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา

ค. การไต่สวนตามข้อ 7.2.2 ไม่จำเป็นต้องทำอย่างเป็นทางการ (Formal hearing is not required) แต่ต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่ามีการไต่สวนในเรื่องที่ข้าราชการผู้ยื่นถูก กล่าวหา อีกทั้งต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการยื่นคำให้การเป็นหนังสือ ตลอดจนเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องภายใน 7 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ยาวกว่านั้นตามที่ผู้ไต่สวนกำหนด และ หากผู้ถูกกล่าวหายื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดและร้องขอที่จะชี้แจงด้วยวาจาประกอบ

⁴¹ เพิ่งอ้าง, น. 64.

คำให้การเป็นหนังสือ ผู้ใดสวนต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงด้วยวาจาในการนี้ ผู้ใดสวนต้องจัดทำบันทึกการชี้แจงด้วยวาจาของผู้ถูกกล่าวหาไว้ด้วย

ง. ในการใดสวนข้อเท็จจริง ไม่ให้ถือว่าการที่ผู้กล่าวหาไม่ยื่นคำให้การหรือไม่ให้การปฏิเสธข้อกล่าวหา เป็นการรับข้อเท็จจริงตามที่ผู้ถูกกล่าวหา

จ. เมื่อใดสวนเสร็จ หากผู้ใดสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยผู้ใดสวนมีอำนาจสั่งดำเนินการ ได้แก่ การให้คำแนะนำหรือตักเตือนผู้ถูกกล่าวหา หรือการให้ผู้ถูกกล่าวหาขอรับคำแนะนำหรือตักเตือนจากข้าราชการอื่น หรือการกำหนดให้ใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ภาคทัณฑ์ผู้ถูกกล่าวหา หักเงินเดือนไม่เกิน 500 เหรียญออสเตรเลีย ลดเงินเดือนของผู้ถูกกล่าวหา ลงมาเท่ากับเพดานขั้นต่ำของเพดานเงินเดือนที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับอยู่ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินกว่า 12 เดือน ฯลฯ และกรณีต้องไล่ออกจากราชการอย่างไรก็ดี ในการที่ผู้ใดสวนจะกำหนดให้ใช้มาตรการตามข้อ 3) ผู้ใดสวนต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

ฉ. มาตรการตามข้อ 7.2.5 จะมีผลใช้บังคับภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) มีผลทันทีหากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 63 D
2) มีผลเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีการยื่นอุทธรณ์ หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Disciplinary Appeal Committee) มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ใดสวน แล้วแต่เหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นก่อน

ข. นับแต่วันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 1980 หากศาลพิพากษาว่าข้าราชการอื่นที่มีใช้ข้าราชการระดับปลัดกระทรวงกระทำความผิดอาญา และภายหลังจากที่ได้ให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้นั้นชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาแล้ว ปลัดกระทรวงเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ปลัดกระทรวงอาจให้คำแนะนำหรือตักเตือนข้าราชการผู้นั้น หรือ ย้ายข้าราชการผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งเดิมซึ่งผู้ถูกกล่าวหา มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือ ย้ายผู้ถูกกล่าวหาไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งเดิมซึ่งผู้ถูกกล่าวหา มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ และลดเงินเดือนของผู้ถูกกล่าวหาให้อยู่ภายในเพดานเงินเดือนที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งใหม่ หรือไล่ออกจากราชการในการใช้อำนาจย้าย ลดเงินเดือน และไล่ออก ปลัดกระทรวงต้องแจ้งเหตุผลให้ข้าราชการผู้นั้นทราบด้วย

ค. มาตรการข้างต้น จะมีผลใช้บังคับภายใต้เงื่อนไข ได้แก่ มีผลทันทีหากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 63 D หรือมีผลเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีการยื่นอุทธรณ์ หรือมีการถอนอุทธรณ์ หรือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Disciplinary Appeal Committee) มีมติยืนยันตามคำสั่งของผู้ใดสวน แล้วแต่เหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นก่อน

ญ. ในระหว่างการไต่สวน ปลัดกระทรวงอาจสั่งไม่ให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่บางอย่างหรืออาจสั่งพักราชการข้าราชการผู้นั้นไว้ก่อนได้

9) ระบบอุทธรณ์

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Disciplinary Appeal Committee) จัดตั้งขึ้น โดย Merit Protection and Review Agency ในกรณีที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ใน Division 6 และ 6A ใน Part III แห่ง Public Service Act 1922 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วย⁴²

- (1) Convenor ซึ่งเสนอชื่อโดยหน่วยงานของรัฐ
- (2) บุคคลที่เสนอชื่อโดยฝ่าย Secretary ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่อุทธรณ์หรือยื่นคำขอ
- (3) บุคคลที่เสนอชื่อโดยองค์กรตามกฎหมายข้อบังคับอื่น

10) ระบบร้องทุกข์

ตามมาตรา 50 แห่ง Merit Protection (Australian Government Employees) Act 1984 ข้าราชการแห่งเครือรัฐอาจร้องขอต่อ Agency ให้ดำเนินการสอบสวนการกระทำของหน่วยงานของเครือรัฐ ในกรณีต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีมูลเหตุว่า

ก. มีการกระทำที่เป็นการขัดประโยชน์ ข้าราชการที่ร้องขอให้มีการสอบสวนการกระทำใดๆ (Original Action)

ข. การกระทำดั้งเดิมเป็นการกระทำที่ข้าราชการ มีสิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 47 หรือมาตรา 50 นี้ และมีสิทธิที่จะร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 47 หรือมาตรา 50 นี้

(2) กรณีที่มีมูลเหตุว่า

ก. การกระทำเป็นการกระทำที่ข้าราชการมีสิทธิที่จะร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 47 แม้เป็นการกระทำที่ถูกล่ามไห้ได้รับการพิจารณาโดยบุคคลหรือองค์กรอื่นแล้ว

ข. เนื่องจากความรุนแรงของการกระทำนั้น อาจเป็นการไม่เหมาะสมสำหรับบุคคลหรือองค์กรนั้นในการพิจารณาการกระทำดังกล่าว⁴³

⁴²อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น. 63.

⁴³ *เพ็งอ้าง*, น. 55 – 64.

3.1.3 ข้อเปรียบเทียบประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี

ชื่อประเทศ / องค์ประกอบ	องค์กรกลางบริหารงาน บุคคลด้านวินัย	คณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม	ความเป็นอิสระของ คณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม
สหรัฐอเมริกา	มีองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลด้านวินัย	มีคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม ในการ พิจารณาอุทธรณ์	เป็นอิสระจากรัฐบาล
สหราชอาณาจักร	มีองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลด้านวินัย	มีคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ ข้าราชการพลเรือน ใน การพิจารณาอุทธรณ์	เป็นองค์กรอิสระ
เครือรัฐออสเตรเลีย	มีองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลด้านวินัย	มีคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม ในการ พิจารณาอุทธรณ์	ไม่มีความเป็นอิสระ

จากตารางนี้ เป็นการเปรียบเทียบในระบบกฎหมายจารีตประเพณี ทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวินัย และองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ที่เป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบและมีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ และไม่มีขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณากระบวนการทางวินัยก่อนที่จะใช้สิทธิในการอุทธรณ์การลงโทษ รวมถึงความเป็นอิสระขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศไทย

ประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการหลากหลายประเภท ในที่นี้จะกล่าวถึง รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยที่บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันเป็นที่มาในการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับผู้บังคับบัญชาของตน และอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยถูกต้อง รวมถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย กับข้าราชการพลเรือนของไทย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลทั่วไป ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยวรรคสามบัญญัติว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ และในวรรคห้า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม⁴⁴ และนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วในอดีตรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ก็ได้บัญญัติเป็นการรับรองไว้ไม่แตกต่างกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พลเมืองไทยทุกคนต้องมีสิทธิได้รับและยังได้มีการบัญญัติให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรม กับบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งหากมีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างโดยอาศัยเกณฑ์ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ย่อมจะกระทำมิได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง และยังได้บัญญัติในเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไม่แตกต่างกันว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และยังได้มีการกำหนดสถานะของความเป็นข้าราชการประเภทต่างๆ ว่ามีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ไม่มีสิทธิได้รับอภิสิทธิ์พิเศษนอกเหนือไปจากที่

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บุคคลทั่วไปได้รับ แต่กรณีมีข้อยกเว้นหากแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย และจริยธรรม

และเมื่อก้าวถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม แล้ว ได้กำหนด ให้ความสำคัญกับ กระบวนการยุติธรรมว่าจะต้องเป็นไปโดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง หรือที่กล่าวได้ว่า สิทธิใน กระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการยุติธรรมแบบใด ต้องมีการเข้าถึงได้โดยง่าย การ สร้างขั้นตอนหรือการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ส่งผลให้ประชาชนไม่อาจเข้าถึงได้ ย่อมเป็นการ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และสิ่งที่สำคัญอีกประการ ที่เรียกว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการ พิธีกรรม ซึ่งอย่างน้อยที่สุดที่ประชาชนพึงได้รับในเรื่องของหลักประกันชั้น ในเรื่องของการได้รับการ พิจารณาว่าต้องเป็นไปโดยเปิดเผย ได้ทราบข้อเท็จจริงที่เพียงพอ เพื่อที่จะได้ชี้แจงโต้แย้ง พยานหลักฐานในส่วนของตน หากไม่มีโอกาสได้ทราบถึงการพิจารณาย่อมทำให้ผู้ที่อยู่ในข่ายการ กระทบสิทธิ ไม่ทราบถึงพยานหลักฐานก็จะไม่มีโอกาสได้ต่อสู้ในส่วนของตนเอง ย่อมทำให้การ พิจารณานั้นขาดความยุติธรรมได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติถึงสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการ พิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมและ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้ เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการรับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อ ตนเอง มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทนาย และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

อนึ่ง นอกเหนือจากบุคคลทั่วไปแล้ว กระบวนการยุติธรรมยังมี เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ที่ถือว่าเป็นบุคคลที่อาจจะมีความสามารถหรือข้อจำกัดบาง ประการ ที่เป็นข้อจำกัดที่ทำให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป ดังนั้น เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการ ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่ เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

3.2.2 พระราชบัญญัติ

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ในราชการบริหารส่วนกลาง และราชการ บริหารส่วนภูมิภาค นั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีรายละเอียด ดังนี้

3.2.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีรายละเอียดในเรื่อง เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาในระดับจังหวัด หรือที่เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจาก นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ โดย รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคใน เขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย⁴⁵

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนา จังหวัด
- 2) บริหารราชการแผ่นดินตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือ ตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัด ต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการ สั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ใน จังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการข้าราชการพล เรือในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของ คณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัด ต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการ ของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
- 5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่าย อัยการ ข้าราชการพลเรือในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการ ครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกัน ภัยพิบัติสาธารณะ

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54

6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามมาตรา 52 วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9) บรรจุแต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย⁴⁶

นอกจากกฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดอำนาจหน้าที่ผู้บังคับบัญชาที่จะสามารถดำเนินการทางวินัยได้ด้วยอำนาจของตนเองแล้ว ยังมีการกำหนดให้อำนาจในการมอบอำนาจให้กับผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแทนได้อีกด้วย และยังรวมไปถึงการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค นั่นคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดว่า เมื่อถูกกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ทราบโดยเร็ว และรายงานให้ผู้บังคับบัญชานั้น ดำเนินการโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ⁴⁷ และผู้บังคับบัญชานั้น จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้⁴⁸

3.2.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติ อำนาจผู้บังคับบัญชาไว้ว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ การย้าย การโอน หรือการเลื่อนตำแหน่งให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุ และแต่งตั้ง

1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคสาม

2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมดังกล่าว เป็นผู้สั่งบรรจุ ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นให้ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ และเชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงให้ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง

6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นให้อธิบดี ผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

7) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

8) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ให้ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

9) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษและตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษให้ส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

10) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

11) การบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 53 และการย้ายตามมาตรา 63 ให้ดำรงตำแหน่งตาม (9) ซึ่งไม่ใช่ตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ และตำแหน่งตาม (10) ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง⁴⁹

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีกฎหมายอีกฉบับที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ดูแลงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

3.2.3 กฎ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย มีดังนี้

3.2.3.1 กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

การดำเนินการตามกฎนี้ มีหลักการสำคัญในการดำเนินการ ดังนี้

1. ผู้ดำเนินการต้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
2. ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
3. ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
4. ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และ
5. หากการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ เพื่อพิจารณามีมติ

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57

หลักการข้างต้นล้วนเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและทางราชการทั้งสิ้น เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอาจส่งผลให้ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการต้องพ้นจากราชการก็ได้ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ป้องกันไม่ให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนเป็นเหตุให้ข้าราชการที่ไม่ได้กระทำผิดต้องถูกกีดกันแกล้งและถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือช่วยเหลือให้ข้าราชการผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษทางวินัย⁵⁰

1) การดำเนินการทางวินัยกรณีที่ควรกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญ เช่น การกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการสอบสวน วิธีการสอบสวน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการตามกฎหมาย⁵¹ นี้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1.1) การดำเนินการทางวินัย ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้สอบสวนทางวินัยเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาว่ากรณีเป็นความผิดหรือไม่ ตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ดังนี้

(1.1.1) การสอบสวนโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้สอบสวน ให้รับดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง⁵¹ ทั้งต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาที่กำหนด⁵²

(1.1.2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ก็ให้ดำเนินการโดยนำหมวดของการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในเรื่ององค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน (โดยกรรมการสอบสวนจะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยก็ได้) การคัดค้านคณะกรรมการ

⁵⁰ สำนักงาน ก.พ., การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2557), น. 12 -13.

⁵¹ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 9

⁵² กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 10

สอบสวน การเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน⁵³ การดำเนินการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวน แจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐาน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง การทำรายงานการสอบสวน เสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่ประธานกรรมการรับทราบคำสั่ง ซึ่งหากสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายระยะเวลาตามความจำเป็น⁵⁴

(1.2) เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาผลการสอบสวนแล้ว ก็ให้สั่งการดังนี้

(1.2.1) หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยให้สั่งยุติเรื่อง

(1.2.2) หากเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็ให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณี หรือหากเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ก็สามารถงดโทษและทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนแทนก็ได้

(1.2.3) หากเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ดำเนินการในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อไป⁵⁵

2) การดำเนินการในกรณีที่มีมูลกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เป็นกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ หากข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดก็ต้องถูกลงโทษตามความเหมาะสมแก่กรณี ซึ่งจะเริ่มต้นเมื่อผู้บังคับบัญชา พิจารณาเห็นว่า มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้นั้น ดังนี้

(2.1) ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างร้ายแรง⁵⁶

(2.2) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน โดยกรรมการสอบสวน จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยก็ได้⁵⁷

⁵³ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 12

⁵⁴ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 13

⁵⁵ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 11

⁵⁶ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 15

⁵⁷ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 18

(2.3) การแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ⁵⁸ การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน การเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน⁵⁹

(2.4) การดำเนินการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวน แจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐาน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง การทำรายงานการสอบสวน เสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรก ซึ่งหากสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ประธานกรรมการรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน⁶⁰

3) การรายงานการสอบสวนต่อ อ.ก.พ.

เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้พิจารณาเห็นเพื่อสั่งหรือดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(3.1) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัย หรือกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือไม่ได้กระทำความผิดวินัย ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปแต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ดำเนินการตาม (2)

(3.2) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ และไม่ว่าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ตาม ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ตามที่กำหนดในข้อ 58 แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาต่อไป⁶¹

การส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาตามข้อ 56 (2) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัดซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เป็นผู้พิจารณา

⁵⁸ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 21

⁵⁹ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 23

⁶⁰ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 54

⁶¹ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 56

(ข) ในกรณีที่อยู่คดี ปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57(6) (9) หรือ (10) เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาอยู่ เป็นผู้พิจารณา

(ค) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงสำหรับกรณีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ใน (2) หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (2) (3) (5) หรือ (8) เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ เป็นผู้พิจารณา⁶² และเมื่อได้รับเรื่อง แล้ว อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี อาจพิจารณามีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดัง เช่น หากเห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้มีมติว่าเป็นความผิดตามมาตราใด ลงโทษสถานใด อัตราโทษเท่าใด หรือหากเห็นการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัย ให้มีมติสั่งยุติเรื่อง เป็นต้น⁶³

3.2.3.2 กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

การอุทธรณ์ (appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางการบริหารทรัพยากรบุคคล หรือเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางวินัย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนด มีสิทธิหรือมีทางออกในการที่จะร้องขอความยุติธรรมจากองค์กรที่เหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง หรือองค์กรที่รับเรื่องอุทธรณ์โดยเฉพาะ โดยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ⁶⁴

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ⁶⁵

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุดังต่อไปนี้

1. เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ
2. เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ ไม่มีสัญชาติ ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์

⁶² กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 58

⁶³ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 59

⁶⁴ สัตยชัย สิริเดช, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 2*, น. 59.

⁶⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *คู่มือแนะนำ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นันทบุรี : สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม, 2551), น. 14-15.

ใจ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3. เป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

4. เป็นผู้ที่ย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

5. เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะพึงลงโทษ แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

6. เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ⁶⁶

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง หรือถือว่าทราบคำสั่งดังกล่าว

กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ก.พ.ค. อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เอง หรือตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้⁶⁷

การวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่อาจขอขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน⁶⁸

ผลของคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ก.พ.ค. อาจมีคำวินิจฉัยในลักษณะต่างๆ ได้แก่ ไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใด เพื่อ

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114.

⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 115.

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 118.

ประโยชน์แห่งความยุติธรรม⁶⁹ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตามที่ ก.พ.ค. วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น⁷⁰ ทั้งนี้ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบ หรือถือว่าทราบคำวินิจฉัย ก.พ.ค.

3.2.4 หนังสือเวียน

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ ว 35 ลงวันที่ 28 กันยายน 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์การมอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

ความว่า จึงมีมติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามหมวด 7 การดำเนินการทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทน ตามมาตรา 90 วรรคสาม ดังต่อไปนี้

1. ผู้มอบหมายอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้รับมอบหมาย เว้นแต่การดำเนินการทางวินัยกับผู้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศ

2. ผู้รับมอบหมายซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไป ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หรือระดับกรม หัวหน้าส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาส่วนราชการเป็นอธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี หัวหน้าส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามตารางตำแหน่งผู้มอบหมาย และผู้รับมอบหมายท้ายหลักเกณฑ์นี้

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่ำลงไปที่ไม่มีความหมายบัญญัติโดยนัยให้เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการ จะต้องมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่ำลงไปนั้น มีอำนาจดำเนินการในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการนั้นควบคู่กันด้วย

1) การดำเนินการทางวินัย กับผู้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศที่มีได้สังกัดกระทรวงการต่างประเทส ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ สังกัดกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงปฏิบัติแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้ทำความตกลง

⁶⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 120.

⁷⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116.

กับปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อตกลงยินยอมให้มอบหมายได้แล้วให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ บันทึกข้อตกลงและลงลายมือชื่อมอบให้ไว้เป็นหลักฐานด้วย

2) อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ตามหมวด 7 การดำเนินการทางวินัยที่จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนในเรื่องดังต่อไปนี้

(2.1) การสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นตามมาตรา 91 ประกอบกับกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง

(2.2) การสืบสวนทางวินัย การยุติเรื่อง การสั่งลงโทษหรืองดโทษและการรายงาน อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ตามมาตรา 92 มาตรา 96 และมาตรา 103 ประกอบกับกฎ ก.พ. และระเบียบ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง

(2.3) การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง การสั่งยุติเรื่อง การสั่งลงโทษ หรืองดโทษ การดำเนินการในกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง การส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. สามัญ พิจารณา การสั่งหรือปฏิบัติตามมติ อ.ก.พ. สามัญ และการรายงาน อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ตามมาตรา 93 มาตรา 95 มาตรา 97 และมาตรา 103 ประกอบกับกฎ ก.พ. และระเบียบ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง

(2.4) การสั่งพักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน การสั่งให้กลับเข้าปฏิบัติราชการ หรือกลับเข้ารับราชการ และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 101 ประกอบกับ กฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง

(2.5) การมีคำสั่งใหม่เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ ยกโทษหรือลงโทษ ตามมาตรา 105 ประกอบกับกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง

3) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ตาม 4 จะมอบหมายให้ทั้งหมด หรือมอบหมายให้เฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และจะมอบหมายให้ดำเนินการเป็นการทั่วไปในทุกส่วนราชการ ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือจะมอบหมายให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนราชการใด หรือเฉพาะรายหนึ่งรายใดก็ได้

4) การมอบหมายให้ทำเป็นหนังสือตามแบบคำสั่งของทางราชการ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(4.1) ชื่อและตำแหน่งของผู้มอบหมาย ตลอดจนผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 อนุมาตราใด และชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบหมาย ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นหลายคน ให้ระบุให้เพียงพอทราบได้ว่ามอบหมายให้ผู้ใด

(4.2) ระบุอำนาจหน้าที่มอบหมายตาม 4 ให้ชัดเจนและในกรณีที่มอบหมายให้เฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดให้มอบหมายอำนาจหน้าที่ทั้งหมดในเรื่องนั้น

(4.3) ในกรณีที่มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติเฉพาะรายหนึ่งรายใด ให้ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้มีกรณีเป็นที่สงสัยตลอดจนส่วนราชการที่สังกัดอยู่ให้ชัดเจนด้วย

5) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ย่อมมีผลตราเท่าที่ยังไม่มีการยกเลิกหรือเพิกถอน เว้นแต่การมอบหมายให้ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้รับมอบหมาย เมื่อผู้มีชื่อนั้นพ้นจากตำแหน่งการมอบหมายย่อมสิ้นสุดลง

6) เมื่อผู้รับมอบหมายได้ใช้อำนาจหน้าที่เสร็จสิ้นโดยส่งลงโทษ สั่งยุติเรื่อง หรือสั่งงดโทษ และรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 103 แล้ว ให้แจ้งผลการดำเนินการ โดยส่งสำเนาคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ผู้มอบหมายแทน และถ้าผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีความเห็นเป็นอย่างอื่นจะแจ้งไปให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

7) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ได้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจได้ดำเนินการทางวินัยตามที่ได้รับมอบอำนาจ โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก่อนวันที่หลักเกณฑ์นี้ใช้บังคับ และยังคงดำเนินการไม่เสร็จก็ให้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้นต่อไป จนกว่าจะแล้วเสร็จ

จากที่กล่าวมาในบทนี้ เป็นการนำเสนอ เกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายใด ก็มีลักษณะแนวคิดในเรื่องการดำเนินการทางวินัยที่คล้ายคลึงกัน ทั้งองค์การในการดำเนินการทางวินัย และองค์การในการพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม ซึ่งในบทต่อไป ผู้วิจัยจะกล่าวถึงการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการทางวินัยของประเทศไทยโดยนำกฎหมายต่างประเทศไปเปรียบเทียบและปรับใช้ต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการทางวินัย แก่ข้าราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและแนวทางการแก้ไขปัญหา

การดำเนินการทางวินัยนั้น ถือเป็นการบริหารงานราชการอย่างหนึ่งที่จะกระทำได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชากระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและกระทำได้ที่กฎหมายกำหนด และต้องกระทำโดยไม่เกินอำนาจของตนเองที่มีหรือที่ได้รับมอบหมายหรือ มอบอำนาจเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็วินัยอย่างร้ายแรงหรือวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ตาม หากทำเกินกว่าที่มีอำนาจการดำเนินการทางวินัยนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งส่งผลนำไปสู่การฟ้องร้องเพิกถอนกระบวนการซึ่งทำให้กระทบสิทธิทั้งของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยหรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัย แต่ปัจจุบันการดำเนินการทางวินัยสำหรับหน่วยงานราชการที่มีราชการบริหารส่วนกลางและยังมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามภารกิจอีก ซึ่งหน่วยงานลักษณะนี้มีบุคคลที่มีอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยหลายฉบับ จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการทางวินัยดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายของการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และแนวทางแก้ไขปัญหา

ในระบบราชการไทยได้มีการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 วางระบบราชการ เพื่อให้ส่วนราชการได้ปฏิบัติตาม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับทิศทางของการพัฒนาประเทศ รวมไปถึงให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัดนั้นๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติ

หน้าที่ประจำอยู่ที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดในเรื่องอำนาจของผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยว่า ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการของกระทรวงหรือกรมของตนเองได้ โดยไม่ได้แยกว่าปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค จึงทำให้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ยังคงมีความขัดแย้งกันในเรื่องของอำนาจของผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ยังสังกัดส่วนกลางโดยยังอยู่ในบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แต่ขณะเดียวกันก็ยังเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคด้วยและอยู่ในบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ที่ส่วนภูมิภาค ยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ถึงแม้ว่าตามพระราชระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะเป็นการกำหนดว่าผู้บังคับบัญชาของกระทรวงหรือกรมนั้น มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการของตนเองได้อยู่แล้ว โดยไม่ได้แบ่งแยกว่าเฉพาะข้าราชการในส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ยังรวมถึงข้าราชการในหน่วยงานของตนเองทั้งหมด และภายใต้ที่มีอำนาจ แต่ก็มีใช่เป็นการตัดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่อย่างไร อันส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายของการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ปัจจุบันเป็นที่ปรากฏชัดว่า การดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการต่างๆที่มีการกระจายอำนาจไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่งข้าราชการประเภทต่างๆไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่างๆ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฯลฯ เป็นต้น ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยยังคงใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ต่างให้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวได้ถึง 2 คน นั่นคือ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาคและปลัดกระทรวงหรืออธิบดีที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษในราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น ยังคงมีการดำเนินการทั้ง 2 ลักษณะ กล่าวคือ การดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเองกรณีหนึ่ง และการดำเนินการโดยปลัดกระทรวงหรืออธิบดีกรณีหนึ่ง ซึ่งทั้งสองอำนาจนี้ ได้อาศัยอำนาจกันคนละฉบับ การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ สามารถดำเนินการทางวินัยได้ทั้ง 2 คน ขึ้นอยู่กับว่าใครจะเป็นผู้เลือกทำ ทั้งๆที่เรื่องเกิดขึ้นในจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็ไม่ได้ตัดอำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในฐานะที่เป็นต้นสังกัดของข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ไปปฏิบัติงานในจังหวัด หรือแม้แต่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีดำเนินการทางวินัยเอง ก็ไม่ได้เป็นการตัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาในจังหวัดนั้นซึ่งกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยหรือว่าเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่สำคัญจะต้องมีความชัดเจน เนื่องจากหากขาดความชัดเจนแล้วย่อมเกิดความสับสนในการปฏิบัติและส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจว่าผู้มีอำนาจคนใดคนหนึ่งจะเลือกดำเนินการหรือไม่ดำเนินการกับผู้ใดผู้หนึ่งได้ เมื่อใดที่การใช้ดุลพินิจขึ้นมาแล้ว กระบวนการสอบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย ย่อมเป็นธรรมได้ยาก

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ให้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมวดจังหวัด ในมาตรา 54 ถึงมาตรา 57 จำนวน 4 มาตรา โดยในพระราชบัญญัตินี้ ได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ภายในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดรับนโยบายจากส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล หรือ กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจในพื้นที่จังหวัดของตนเอง และที่สำคัญยังบัญญัติในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ เช่น การบริหารราชการตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ การบริหารราชการตามที่ราชการส่วนกลางมอบหมายหรือสั่งการ การกำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้นๆ ให้ปฏิบัติราชการเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ฯลฯ เป็นต้น แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในส่วนภูมิภาคนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนนี้ไว้ว่ามีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จและลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้อำนาจการดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 57 ว่าการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ตำแหน่งประเภท

ทั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากอธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งในหมวดของการดำเนินการทางวินัย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 90 ว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตาม พระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจผู้ว่าราชการในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องของการดำเนินการ ทางวินัยได้ และขณะเดียวกันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็น กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการทุกประเภททุกระดับและทุกพื้นที่ไว้ โดยเฉพาะ อีกเช่นกัน และจากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎี นิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ที่มีสาระสำคัญ กล่าวคือ ตามทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคล เป็นสิ่งที่ กฎหมายสมมติขึ้น นิติบุคคลเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายสร้างขึ้น แต่เมื่อมาพิจารณาให้กว้างออกไป จะเห็นได้ว่ารัฐซึ่งก็เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเหมือนกัน แต่รัฐเกิดขึ้นก่อนที่จะมีกฎหมายแล้ว เนื่องจากทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติอาจมีข้อโต้แย้งได้ นิติบุคคลจึงสามารถมีเจตนา อันแสดงออกโดยทางส่วนประกอบของนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้ เพราะนิติบุคคลเป็นที่รวม ของบุคคลธรรมดา นิติบุคคลจึงไม่ใช่สิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นตามใจชอบ กฎหมายเพียงแต่รับรองสภาพ ความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้วและควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่างๆ เท่านั้น

ฝ่ายปกครองอัน ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นสถาบันที่มีความเป็นนิติบุคคลใน ทางมหาชน เกิดขึ้นมาจากการรวมตัวของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ โดยมีความคิดร่วมกัน คือ จัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ และเพื่อที่จะให้ความคิดร่วมกันหรือการ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวหรือปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นมา ฝ่ายปกครองจึงได้มีการบริหารจัดการหรือจัดระเบียบในรูปของระบบการบังคับบัญชาขึ้นภายในสถาบัน พร้อมทั้ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับสั่งการ ควบคุมและลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินการต่างๆขึ้น โดยทั้งนี้ สถาบันฝ่ายปกครองจะเป็นสถาบัน ทุติภูมิ ที่ดำรงอยู่ภายในรัฐ ซึ่งเป็นสถาบันปฐมภูมิ หนึ่ง อำนาจในการลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ต่างๆ ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสถาบันนั้นจะถูกแสดงออกในรูปของ “อำนาจทางวินัย” ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อ รักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความเป็นวินัยของสถาบัน รวมถึงเพื่อลงโทษต่อการกระทำผิดที่ ก่อความเสียหายต่อความคิดร่วมกันหรือประโยชน์สาธารณะ หรือที่เรียกกันว่า “ความผิดทางวินัย” นั่นเอง

กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายต่างมีสถานะเป็นนิติบุคคล ในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินได้ตามหลักว่า นิติบุคคล มีไว้เพื่อการดำเนินการและความรับผิดชอบในการกระทำในนามของบุคคลธรรมดา เมื่อนิติบุคคลก่อนนิติสัมพันธ์ใดๆ ขึ้นแล้ว จะต้องมิตั้งสิทธิเรียกร้องและถูกฟ้องร้องได้เช่นเดียวกัน หรือกล่าวได้ว่า มีทั้งการกระทำไปกระทบสิทธิผู้อื่นหรือถูกผู้อื่นกระทบสิทธิ ในขณะเดียวกันได้

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังคงมีเนื้อหาที่อาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันบางเรื่อง ทำให้เกิดความล้าสมัยได้ เนื้อหาอาจจะยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่เป็นเรื่องเฉพาะของการดำเนินการทางวินัยในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น ยังไม่ได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไขในส่วนของอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการยังบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือจังหวัดนั้นๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่ข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาในกรม หรือปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในสำนักงานปลัดกระทรวง ทั้งสองส่วนนี้เป็นราชการบริหารส่วนกลาง เมื่อข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษถูกส่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค แล้วมีการทำความผิดทางวินัยเกิดขึ้น กฎหมายได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ขณะเดียวกันกฎหมายก็ยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สามารถจะดำเนินการทางวินัยได้เช่นกัน จะเห็นได้ว่า การที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค กฎหมายให้อำนาจไว้ 2 อำนาจ โดยแต่ละอำนาจอาศัยกฎหมายที่แตกต่างกัน ย่อมเกิดเป็นความทับซ้อนของอำนาจ

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษลงมา ที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติงานยังราชการบริหารส่วนภูมิกานั้น มีผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยมาเกี่ยวข้อง 2 อำนาจโดยผู้มีอำนาจทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลาง ส่งผลให้ผู้มีอำนาจแต่ละคนอาจมีการเลือกปฏิบัติหรือมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในด้านของกระบวนการสอบสวนหรือผลการพิจารณาการสอบสวน ซึ่งความแตกต่างนั้นเกิดจากการไปปฏิบัติงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

หรือมีความแตกต่างกันในเรื่องของพื้นที่การปฏิบัติงาน ทำให้มีผู้บังคับบัญชา 2 คน ซึ่งต่างเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยด้วยกันทั้ง 2 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีทั้งหมด 76 จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น อาจเลือกที่จะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวด้วยตนเองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งก็อาจเลือกที่จะไม่ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวได้เพราะปลัดกระทรวงหรืออธิบดีก็ยังคงมีอำนาจดำเนินการได้ตามกฎหมาย

ดังนั้น การที่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยเป็นข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีผู้ที่สามารถดำเนินการทางวินัย 2 คน ส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการประเภทนี้ มีความไม่ชัดเจนและไม่มีมาตรฐานทั้งในเรื่องของอำนาจในการเลือกดำเนินการด้วยตนเองหรือให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี หรือเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและยังรวมถึงมาตรฐานของการพิจารณาระดับโทษทางวินัยด้วย จึงเกิดปัญหาว่ากรณีข้าราชการดังกล่าวกระทำความผิดทางวินัยแล้ว ทั้งผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางและผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่างมีอำนาจที่ซ้อนกันอยู่ ย่อมมีผลกระทบต่อผู้ถูกดำเนินการทางวินัยโดยตรง เมื่อเป็นเช่นนี้สิ่งที่ตามมาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถเลือกปฏิบัติได้ว่าจังหวัดนี้จะดำเนินการเองหรือจะปฏิเสธไม่ดำเนินการเองก็ได้ กรณีใดที่ไม่ดำเนินการเองก็ยังเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงกับอธิบดีทันทีที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการดังกล่าวอยู่แล้วการที่มีช่องว่างให้กระทำได้เช่นนี้ย่อมทำให้การดำเนินการทางวินัยในลักษณะนี้ปราศจากมาตรฐานและความเที่ยงธรรมกับผู้ถูกดำเนินการทางวินัย

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดไว้เฉพาะให้ใครเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค ย่อมก่อให้เกิดปัญหาว่าปัจจุบันส่วนราชการยังสามารถดำเนินการทางวินัยได้ทั้ง 2 คน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดูแลจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและปลัดกระทรวงกับอธิบดี ที่ดูแลราชการบริหารส่วนกลางนั้น กรณีนี้จึงเป็นอำนาจที่ทับซ้อนกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมและได้รับการพิจารณาที่แตกต่างกันเพียงเพราะข้าราชการที่กระทำผิดนั้นปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันในเรื่องของพื้นที่เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนอันได้แก่ หลักนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ด้วยเหตุผลที่ว่าความเป็นนิติบุคคลนั้น ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามอำนาจที่แสดงออกมาในรูปของอำนาจทางวินัยและใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้นได้อย่างแท้จริงและก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น และการให้มีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน 2 แห่งดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการย่อมไม่เกิดความเป็นธรรมในทางกฎหมาย

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาความทับซ้อนของการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดย ผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด อยู่ในทุกจังหวัด ซึ่งถือเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการฯ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการทำงานนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ และยังคงอยู่ในการบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุ คือ ปลัดกระทรวง ที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เมื่อข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษดังกล่าว เกิดการกระทำผิดทางวินัยขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสำนักงานจังหวัดที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย จะดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยไม่จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวง แต่บางครั้งมูลในการดำเนินการทางวินัยไม่ได้แจ้งทางเดียว คือ กรณีมีการร้องเรียนหรือหน่วยงานภายนอกแจ้งให้ดำเนินการทางวินัยนั้น จังหวัดเองหรือสำนักงานปลัดกระทรวงฯ เองอาจได้รับข้อมูลอย่างเดียวกัน ทำให้เมื่อจังหวัดได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและอยู่ระหว่างการดำเนินการ ขณะเดียวกันสำนักงานปลัดกระทรวงฯ เองก็ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเช่นกัน ซึ่งทำให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการคนเดียวกันเกิดปัญหาซ้อนกันของผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย เพราะอำนาจของปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการดำเนินการกับผู้บังคับบัญชา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2551 มาตรา 57 (10) ขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในเรื่องนี้ด้วย ซึ่งที่ผ่านมา เมื่อเกิดกรณีปัญหาสำนักงานปลัดกระทรวงฯ เมื่อได้รับแจ้งจากส่วนราชการในจังหวัดก็จะดำเนินการทางวินัย และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบที่สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว เพื่อจะได้ไม่มีการดำเนินการทางวินัยที่ซ้ำซ้อนกัน หรือหลายครั้งเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเรื่องและได้ดำเนินการทางวินัยตามระเบียบตามอำนาจแล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงฯ จะไม่ทราบเรื่องว่าได้มีการดำเนินการทางวินัย ทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงฯ มีการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยซ้ำซ้อนกันขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมีความซ้ำซ้อนกันเอง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็มุ่งให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค ดำเนินการกับข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้ เพราะกฎหมายฉบับนี้

มุ่งเน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนก็บัญญัติให้อำนาจปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดของตนเอง ไม่ว่าจะสังกัดส่วนกลางหรือสังกัดส่วนภูมิภาค เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงส่งผลให้ปัจจุบันกฎหมายที่ให้อำนาจทั้งสองฉบับยังคงมีความซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นการที่กฎหมายทั้งสองฉบับต่างให้อำนาจให้กับผู้มีอำนาจทั้งสอง ย่อมก่อให้เกิดช่องว่างได้ว่าผู้มีอำนาจคนใดคนหนึ่งเลือกที่จะดำเนินการเองได้กับผู้ถูกดำเนินการคนใด คนหนึ่ง หรืออาจจะเลือกไม่ดำเนินการกับผู้ถูกดำเนินการคนใดคนหนึ่งก็ได้ และปัญหาประการสำคัญอีกหนึ่งประการคือ การที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยมากกว่า 1 อำนาจนั้น ย่อมมีปัญหาที่ตามมาคือ การพิจารณาระดับโทษที่ย่อมได้รับผลที่แตกต่างกันได้ หากเป็นเรื่องในลักษณะเดียวกันหรือเหมือนกันกับจังหวัดอื่นๆ หรือเหมือนกันกับส่วนกลาง ซึ่งเป็นปัญหาในทางกฎหมายที่กระทบต่อผู้ถูกลงโทษอย่างร้ายแรง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่มีกฎหมายที่ให้อำนาจให้แก่ผู้มีอำนาจในการที่จะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติราชการประจำในส่วน 2 อำนาจ โดยที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าผู้มีอำนาจใด มีหน้าที่แค่ไหนเพียงไร เนื่องจากในปัจจุบัน ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาคและปลัดกระทรวงหรืออธิบดีที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ต่างยังมีอำนาจของแต่ละคนในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวได้ จึงส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยดังกล่าวยังขาดความชัดเจน อาจเกิดการเลือกปฏิบัติได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหาได้ เป็นการบังคับใช้กฎหมายก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความเดือดร้อนเสียหายกับผู้ถูกดำเนินการทางวินัย

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และ เครือรัฐออสเตรเลีย ดังนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการกำหนดให้รัฐเท่านั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ในกฎหมายมหาชน โดยมีอำนาจสูงสุดและควบคุมบังคับบัญชาองค์การปกครองอื่นตามลำดับชั้น หน่วยงานต่างๆ ของรัฐไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน และได้มีการกำหนดระบบวินัย โดยให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการ ออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์การปกครองท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของรัฐ และรวมถึง ข้าราชการของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และข้าราชการในองค์การมหาชนของรัฐ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาลโดยสภาชั้นสูงของข้าราชการของ

รัฐมีอำนาจหน้าที่ ในการรับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน และยั้งรวมถึงงานอื่นๆด้วย

สำหรับเครื่องรัฐออสเตรเลีย มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย มีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กระบวนการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวง และกระบวนการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งกระบวนการลงโทษ ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่น นั้น จะกระทำได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจาก ปลัดกระทรวงให้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสังกัด (ซึ่งในที่นี้ขอเรียกโดยย่อว่า “ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ”) เห็นว่า ข้าราชการในสังกัดผู้ใดกระทำผิดวินัย หากผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเห็นว่ายังไม่สมควรดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น ให้แนะนำหรือตักเตือน (counsel) ข้าราชการผู้นั้นหรือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือตักเตือน

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และเครื่องรัฐออสเตรเลีย พบว่าทั้งสองประเทศจะมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ที่ทำหน้าที่ในบริหารงานบุคคลในหลายๆด้าน รวมไปถึงทำหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีการกำหนดให้จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม รวมถึงการดำเนินการทางวินัยนั้น จังหวัดจะดำเนินการต่างๆ ด้วยอำนาจของตัวเองไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ดังเช่นประเทศไทย ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในส่วนภูมิภาคของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะต้องมีการมอบอำนาจมาให้กระทำการแทนรัฐบาลกลางเท่านั้น รวมถึงเครื่องรัฐออสเตรเลีย จะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดเท่านั้น

ดังนั้น หากกฎหมายของไทยกำหนดอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอำนาจผู้บังคับบัญชา ส่วนกลาง หรืออำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็ตาม ต้องมีข้อกำหนดไว้อย่างชัดเจน และเมื่อมีการกำหนดอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่สังกัด ส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคไว้อย่างชัดเจนแล้ว ย่อมส่งผลให้ไม่เกิดปัญหาการเลือกใช้อำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค เพราะการที่ทั้งสองอำนาจต่างมีอำนาจของตนเองแล้ว ไม่เพียงแต่มีผลกับผู้ถูกดำเนินการทางวินัยจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ยังมีผลต่อผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ในจังหวัดอื่นทั้ง 76 จังหวัดอีกด้วย จากเหตุผลข้างต้นจึงเป็นการอุดช่องว่างของการใช้อำนาจ ในการเลือกปฏิบัติและเป็นธรรมกับผู้ถูกดำเนินการทางวินัย

ผู้วิจัยเห็นควรรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยแก้ไขในมาตรา 57 (9) ในเรื่องที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการในการลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ควรมีการกำหนดโดยให้มีเนื้อหาไม่ต้องกล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค โดยให้มีแต่อำนาจในการดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงอันเป็นขั้นตอนแรกก่อนนำไปสู่การดำเนินการสอบสวนทางวินัย หรือให้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัดเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการสังกัดหน่วยงานอื่นที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค เพราะหากยังมีอำนาจในลักษณะนี้ จะทำให้เกิดปัญหาว่าข้าราชการส่วนกลางผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางดำเนินการสอบสวน แต่ข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน และการดำเนินการของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางที่จะดำเนินการสอบสวนกับข้าราชการดังกล่าวได้อีกด้วย ซึ่งปัญหานี้ย่อมนำไปสู่การเปิดช่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางมีการใช้ดุลพินิจที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่ดำเนินการสอบสวนได้ ซึ่งการไม่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคที่เป็นหน่วยงานอื่นไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคนั้น จะทำให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าว มาตรฐานในการดำเนินการทางวินัยที่ชัดเจน เหมาะสมและเป็นธรรม

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรรให้มีกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในส่วนกลาง เพียงองค์กรเดียว ด้วยเหตุผลว่าหากประเทศไทยนำเอาการกำหนดองค์กรบริหารงานบุคคลด้านวินัย ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และเครือรัฐออสเตรเลีย ที่กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่การดำเนินการทางวินัย ไว้เพียงองค์กรเดียวและเป็นไปในแนวทางเดียวกันซึ่งข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคนั้นก็ยังคงเป็นข้าราชการในส่วนกลาง แต่มีผู้บังคับบัญชาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และยังไม่ขาดจากอำนาจในการบังคับบัญชาของส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัด ดังนั้นจึงไม่ควรให้มีอำนาจบังคับบัญชาจากผู้อื่นที่มีใช้หน่วยงานต้นสังกัด จะส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับใช้กระบวนการทางวินัย กับข้าราชการที่ต่ำกว่า ข้าราชการพิเศษในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และแนวทางแก้ไขปัญหา

การมอบอำนาจเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติราชการของภาครัฐ เพราะงานบริหารราชการนั้นจะครอบคลุมทุกกิจการของประเทศ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ เพื่อเป็นพลังผลักดันให้การบริหารประเทศสามารถดำเนินการต่อไป หัวหน้าส่วนราชการเพียงคนเดียวไม่อาจปฏิบัติงานให้ครบถ้วนทุกด้านได้ จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจในการไปดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้น ซึ่งการดำเนินการทางวินัยก็ถือเป็นภารกิจหรืองานด้านหนึ่งที่สามารถจะมอบอำนาจกันได้ ตามที่กฎหมายให้อำนาจเรื่องของการมอบอำนาจไว้ การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค หรือแม้แต่ข้าราชการที่ประจำอยู่ส่วนกลาง ในทางปฏิบัติก็จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจให้มีการดำเนินการทางวินัยแทนผู้ที่มีอำนาจ เพราะผู้ที่มีอำนาจไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบัน ข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ข้าราชการประเภทนี้จะมีผู้บังคับบัญชาด้วยกัน 2 คน คือ ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางที่ตนเองสังกัด และผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตนเองไปปฏิบัติงานเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค การที่จะมอบอำนาจให้มีการดำเนินการทางวินัยได้นั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวได้ และขณะเดียวกันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยนั้นจะต้องมอบให้กับผู้ได้บังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งในความหมายของกฎหมายฉบับนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่ผู้ได้บังคับบัญชา จึงทำให้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีความขัดแย้งและแตกต่างกันอย่างชัดเจน หรืออาจกล่าวได้ว่าการที่กฎหมายฉบับหนึ่งได้กำหนดการมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะว่าสามารถมอบให้ผู้ใดได้บ้าง หากไม่อาศัยกฎหมายฉบับนี้ในการอ้างอิง ก็ยังสามารถมอบอำนาจได้ตามกฎหมายอีกฉบับ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการมอบอำนาจให้ผู้ใดสามารถที่จะดำเนินการทางวินัยแทนผู้ที่มีอำนาจได้นั้น มีกฎหมายที่ให้อำนาจ 2 ฉบับ และกฎหมาย 2 ฉบับนี้มีความแตกต่างกันทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติได้ และส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับใช้กระบวนการทางวินัยกับข้าราชการที่ต่ำกว่าชำนาญการพิเศษในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

ปัจจุบันเป็นที่ปรากฏชัดว่าส่วนราชการต่างๆที่มีบริหารราชการส่วนภูมิภาค การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลรับผิดชอบข้าราชการที่สังกัดส่วนกลาง และไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิกานั้น เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ทุกจังหวัดไม่สะดุด เกิดประโยชน์สุขของประชาชนได้อย่างรวดเร็วต่อเนื่อง ทันทต่อสถานการณ์ ตลอดจนรวมไปถึงการมอบอำนาจให้มีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปปฏิบัติงานยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยคำนึงถึงความใกล้ชิดต่อเหตุการณ์ ความคุ้นเคยกับพื้นที่ แต่ขณะเดียวกันการมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการกลุ่มนี้ มีการมอบอำนาจได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะที่หนึ่ง การที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางสามารถมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 (9) แต่ขณะเดียวกันลักษณะที่สอง การที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีจะมอบอำนาจให้ผู้ใดสามารถดำเนินการทางวินัยได้นั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องมอบอำนาจให้กับผู้ได้บังคับบัญชาที่มีระดับต่ำลงมานั้นภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคสาม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้เป็นการตัดอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ หากไม่ได้มีการมอบอำนาจตามมาตรา 90 วรรคสาม ก็ยังสามารถมอบอำนาจได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจกล่าวได้ว่าการที่ไม่ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ไม่ตัดอำนาจในการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้น การมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาว่าการมอบอำนาจใดจะสอดคล้องและเหมาะสมกับการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดส่วนกลางและไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค เพราะไม่ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจในการมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่ก็ยังคงมีกฎหมายอีกฉบับที่ยังคงมอบอำนาจตามกฎหมายนั้นๆได้อีก ส่งผลให้เป็นปัญหาสำหรับผู้ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยและผู้ถูกกล่าวหาเอง อาจไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเลือกปฏิบัติได้ เพราะการอาศัยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งมอบอำนาจไปแล้ว ผลที่ตามมาคือ ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยจะแตกต่างกันเพราะกฎหมายในเรื่องการมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยยัง ไม่มีความชัดเจน และไม่มีเสถียรภาพ

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ให้อำนาจในการที่บริหารราชการส่วนกลาง มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเป็นการมอบอำนาจทั่วไปๆ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 กำหนดไว้ว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ อาทิ (5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด และใน (7) อธิบดีหรือ ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 ได้กำหนดไว้สำหรับกรณีที่น่าสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำกว่าลงไปปฏิบัติแทนได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยมีด้วยกัน 2 ฉบับ ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ต่างให้อำนาจผู้ที่มีอำนาจในการมอบอำนาจให้ผู้ที่สามารถรับมอบอำนาจได้ไว้แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง แต่ปรากฏว่าความแตกต่างกันนั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจซึ่งกันและกัน จึงเกิดปัญหาว่ากฎหมายที่ออกมาทั้งสองฉบับ ผู้ปฏิบัติสามารถเลือกใช้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งก็ได้หรือไม่ ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น ความสับสนของการมอบอำนาจ เกิดการมอบอำนาจที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน การมอบอำนาจที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินการทางวินัย เป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองที่สามารถมอบอำนาจให้กระทำการแทนได้ เมื่อการมอบอำนาจให้ผู้ใดคนหนึ่งทำแล้วจะต้องมีกฎหมายรองรับในการให้อำนาจนั้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้อำนาจในการมอบอำนาจนั้น โดยกำหนดว่า ปลัดกระทรวงและอธิบดีที่รับผิดชอบราชการบริหารส่วนกลาง สามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ ตามที่ได้รับมอบหมาย อีกทั้งยังได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย และในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการมอบอำนาจ

ให้ดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะกล่าวคือ ผู้ที่สามารถรับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวง อธิบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลาง ในการดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งได้แก่ รองอธิบดี และรองปลัดกระทรวง ซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้มอบอำนาจเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ใช่ผู้ได้บังคับบัญชาตามความหมายในกฎหมายฉบับนี้ และกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ระบุเฉพาะเพียงการมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการส่วนกลางเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการระบุมอบอำนาจกับทุกส่วนราชการในทุกรูปแบบ

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า เมื่อกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ มีความแตกต่างกันในเรื่องของการมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัย ทำให้การมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษลงมา ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีกฎหมาย 2 ฉบับในการบังคับใช้ และกฎหมาย 2 ฉบับนี้ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดเรื่องวินัยไว้โดยเฉพาะ กำหนดให้การมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยอันเป็นการมอบอำนาจเฉพาะนั้น จะต้องมอบให้กับผู้ได้บังคับบัญชาเท่านั้นแต่หากกรณีส่วนราชการไม่ได้กระทำการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายฉบับนี้ ก็ยังสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการมอบอำนาจเรื่องต่างๆ ไป ซึ่งอาจรวมไปถึงเรื่องการมอบอำนาจทางวินัยได้เช่นเดียวกัน ที่สามารถมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดได้ จึงเกิดปัญหาว่า หากการมอบอำนาจนั้น ไม่กระทำตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวกับวินัยโดยเฉพาะก็ไม่เป็นการกระทำอันขัดต่อกฎหมาย เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังคงเปิดช่องให้สามารถมอบอำนาจเรื่องวินัยได้อีก ทั้งยังไม่เป็นการตัดอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือเป็นการมอบอำนาจที่ต้องห้ามแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน คือ ทฤษฎีความเสมอภาคในทางกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายเป็นหลักการทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ และหลักความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองสิ่งที่เหมือนกันหากใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันพิจารณา หรือสิ่งที่แตกต่างกันหากใช้หลักเกณฑ์ที่เหมือนกันพิจารณาย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อหลักความเสมอภาค ความเสมอภาคในกฎหมายหรือเท่าเทียมกันในกฎหมาย จึงเป็นหลักพื้นฐานของความยุติธรรมเพราะเป็นหลักการที่เรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกัน เป็นหลักที่ใช้ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจและใช้ในการตรวจสอบการ

กระทำทั้งหลายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของฝ่ายปกครองหรือการพิจารณาคดีของศาล

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน ไม่ว่าจะเป็นปฏิบัติหน้าที่อยู่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ตาม ว่าหากต้องการจะมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัย ก็จะต้องมอบให้ผู้ที่บังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่ในความชัดเจนของกฎหมายฉบับนี้ ก็ยังคงมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดเรื่องการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยและเรื่องการปฏิบัติราชการอื่นๆ ด้วย โดยในทางปฏิบัติก็ไม่จำเป็นจะต้องมอบอำนาจตามกฎหมายเรื่องวินัยโดยเฉพาะก็ได้เช่นกัน เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เปิดช่องให้ทำได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมส่งผลก่อให้เกิดความไม่เสถียรภาพของกฎหมายในการบังคับใช้ เมื่อพิจารณาในทางกลับกันกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายเรื่องมอบอำนาจต่างๆ ไป ไม่ได้เป็นการตัดอำนาจปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในการรับเรื่องร้องเรียนกรณีที่มีการร้องเรียนการกระทำความผิดทางวินัยมาหลายช่องทาง ตราบใดที่ยังคงมีกฎหมายให้มอบอำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ก็จะทำให้เกิดความสับสนทั้งในเรื่องการมอบอำนาจที่ควรมีความชัดเจนหรือการที่จะไม่ให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษลงมาที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยไปแล้ว เมื่อการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยมิได้กำหนดไว้ว่าร้องเรียนได้ช่องทางเดียว ทำให้เรื่องเดียวกันหรือเรื่องที่มีการร่วมกันกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกที่จะดำเนินการเองหรือเลือกที่จะไม่ดำเนินการเองก็ได้ หรือต่างฝ่ายต่างอาศัยอำนาจในการดำเนินการทางวินัยซ้อนกันในขณะที่เดียวกันแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกดำเนินการทางวินัย หรือผลของการใช้อำนาจอาจแตกต่างกันออกไป ในเรื่องเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งอาจพิจารณาว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ในบางจังหวัด ซึ่งมีอยู่ 76 จังหวัด อาจพิจารณาการดำเนินการทางวินัยแตกต่างกันออกไปอย่างชัดเจน กับปลัดกระทรวงหรืออธิบดีได้ เมื่อขั้นตอนของผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแตกต่างกัน ผลที่ได้คือ ระดับโทษที่ได้ย่อมแตกต่างกัน หรือในการกระทำความผิดเกิดขึ้นในส่วนภูมิภาค ผู้มีอำนาจทั้งสองอำนาจอาจจะเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในทางกฎหมาย ด้วยเหตุผลที่การปฏิบัติต่อบุคคลในกรณีมีสาระสำคัญที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติในมาตรฐานเดียวกัน การปฏิบัติที่แตกต่างกันย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับใช้กระบวนการทางวินัยที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

ส่วนราชการในปัจจุบันที่มีราชการส่วนกลาง แล้วยังมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยการแบ่งอำนาจปกครองในการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ดังนั้นในส่วนกลางนั้น ได้มีการมอบอำนาจในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง บุคคล เงิน หรืออื่นๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายในการให้อำนาจและเมื่อราชการส่วนกลาง ได้มอบหมายให้อำนาจต่างๆ ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว โดยเฉพาะในเรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษในสำนักงานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นๆ ปัญหาก็คือ เมื่อไม่ใช่เป็นการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยตามหลักของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 พรรคสาม แล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ และเป็นปัญหาที่ส่วนราชการแต่ละแห่งยังคงมีการมอบอำนาจโดยอาศัยกฎหมายที่แตกต่างกัน อีกทั้งการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าว การพิจารณาโดยผู้ว่าราชการดำเนินการมีผู้ว่าราชการจังหวัดถึง 76 จังหวัด การพิจารณาให้ความเห็นระดับโทษย่อมมีความแตกต่างกันเองในแต่ละจังหวัดในการกระทำความผิดที่เหมือนกัน หรือคล้ายกันในสาระสำคัญ หรืออาจแตกต่างกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคหากเป็นกรณีส่วนราชการต่างๆ อาศัยกฎหมายคนละฉบับในการมอบอำนาจดังกล่าวได้

จากการที่ส่วนราชการต่างๆ ได้หารือเป็นหนังสือไปยังสำนักงาน ก.พ. ทำให้สะท้อนว่าส่วนราชการนั้นได้ประสบปัญหาในการใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหนังสือหารือของส่วนราชการต่างๆ ที่รวบรวมได้พอสรุปได้ดังนี้

1. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข หรือไปยังสำนักงาน ก.พ. ตามหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/547 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2554 ความว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้มอบอำนาจการดำเนินการทางวินัยให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบหมายต่อไปยังรองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยเป็นการมอบอำนาจภายหลังวันที่ 1 ตุลาคม 2553 ซึ่งเป็นวันที่หลักเกณฑ์การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้เป็น

การเฉพาะให้เริ่มใช้บังคับ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ตอบข้อหารือว่า กรณีนี้เห็นควรให้จังหวัดเพชรบูรณ์ ดำเนินการแก้ไขคำสั่งที่ออกภายหลังจากที่ ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจการ ดำเนินการทางวินัยแล้ว โดยเปลี่ยนการอ้างอิงกฎหมายที่จะใช้ประกอบในการออกคำสั่งดังกล่าว จาก “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ มอบอำนาจ พ.ศ. 2550 เป็น มาตรา 90 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 35 ลงวันที่ 28 กันยายน 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์การมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

2. กรมราชทัณฑ์ มีหนังสือหารือไปยังสำนักงาน ก.พ. ตามหนังสือตอบข้อหารือของ สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/352 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2557 ความว่า กรมราชทัณฑ์ได้มีคำสั่งมอบ อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมราชทัณฑ์ในการดำเนินการทางวินัย แก่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 8 ขึ้นไป ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดราชการส่วนกลางที่ ปฏิบัติงานภายในจังหวัด และอีกคำสั่งมอบอำนาจให้รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ฝ่ายบริหาร ปฏิบัติ ราชการแทนอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ในการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่ง ประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญการและระดับอาวุโส ประเภทวิชาการ ระดับ ปฏิบัติการ ซึ่งมีอำนาจบางส่วนที่ซ้อนกันอยู่ ซึ่ง สำนักงาน ก.พ. ตอบข้อหารือว่า การมอบอำนาจ การดำเนินการทางวินัยของอธิบดีให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 90 วรรค สาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การมอบอำนาจดังกล่าวจึงต้อง ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไข เพิ่มเติม ประกอบพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 เมื่อได้มอบอำนาจให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดดำเนินการทางวินัยแล้ว ก็ไม่ควรมอบหมายอำนาจหน้าที่การดำเนินการทางวินัย ดังกล่าวให้แก่รองอธิบดีตามมาตรา 90 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ ว 35 ลงวันที่ 28 กันยายน 2553 อีก ดังนั้น ควรแก้ไขให้ถูกต้องโดยการให้รองอธิบดีมีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัด ราชการส่วนกลางเท่านั้น สำหรับข้าราชการในสังกัดราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานภายในจังหวัด ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ได้รับมอบอำนาจ ทั้งนี้ เพื่อให้การมอบอำนาจเป็นไป โดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบางตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 สำหรับ กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่อำนาจในการดำเนินการทางวินัยตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้น มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบ

อำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้ ดังนั้น แม้มีการมอบอำนาจการดำเนินการทางวินัยให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไปแล้วก็ตาม หากมีการใช้หรือละเว้นการใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ อธิบดีผู้มอบอำนาจก็มีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นได้”

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น ไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน แต่ยังไม่ได้มีการแก้ไขหรือยกเลิกในส่วนนี้ เมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ออกมากำหนดในเรื่องของการมอบอำนาจในเรื่องการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะว่า บุคคลใดสามารถจะรับมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งยังคงไม่สอดคล้องกันในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการปฏิบัติกับผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งการกระทำความผิดนั้น ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคและมีความเท่าเทียมกัน จะไม่ปฏิบัติโดยแตกต่างกัน ทั้งผู้มีอำนาจและกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นๆ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายที่บัญญัติในเรื่องของการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไว้ 2 ฉบับ ซึ่งสามารถจะดำเนินการตามกฎหมายฉบับใดก็ได้ ย่อมเป็นปัญหาว่ากฎหมายฉบับหนึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางสามารถมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการทางวินัยได้ และก็ยังคงมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางจะต้องมอบอำนาจให้กับผู้ได้บังคับบัญชาของตนเองเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ไม่เป็นการบังคับผู้บังคับบัญชาว่ากรณีจะมอบอำนาจให้ผู้ใดดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค จะใช้กฎหมายฉบับใดในการอ้างอิงในการมอบอำนาจก็ได้ และทำให้ส่วนราชการที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค สามารถเลือกใช้กฎหมายฉบับใดในการมอบอำนาจก็ได้ ส่งผลให้ส่วนราชการหนึ่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ หรือส่วนราชการหนึ่งไม่มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่มอบอำนาจให้กับผู้ได้บังคับบัญชาของตน จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจากกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้มีการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร ดังนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีระบบการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ มีการกำหนดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย

การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งกรณีนี้จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรอื่นๆ ที่มีใช้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานหรือองค์กร ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งมักมีข้อจำกัดบางประการเสมอ เช่น ความเห็นขององค์กรนอกระบบบังคับบัญชามีได้มีผลบังคับผูกพันต่อผู้บังคับบัญชาหรือองค์กร ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยอย่างเคร่งครัด เป็นต้น ทั้งนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศส เห็นว่าการมอบอำนาจทางวินัยให้แก่องค์กรอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และด้วยลักษณะของโทษทางวินัยที่เป็นเพียงโทษภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น การให้องค์กรอื่นใช้อำนาจดังกล่าวอาจจะส่งผลเสียต่อระบบการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรต่างๆ ได้

สหราชอาณาจักร มีระบบการดำเนินการทางวินัย โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย ชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และมีการกำหนดว่าการริเริ่มกระบวนการทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด เท่านั้น

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยขององค์กรด้านวินัยของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักรแล้วพบว่ามีกำหนดหน่วยงานกลางในการบริหารงานด้านวินัยเพียงองค์กรเดียว ทั้งสหราชอาณาจักรยังกำหนดว่าการริเริ่มกระบวนการทางวินัยต้องเกิดจากหน่วยงานต้นสังกัดเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีองค์กรบริหารงานบุคคลด้านวินัยเพียงองค์กรเดียว ทั้งที่สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีงานบริหารในส่วนภูมิภาคและมีข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับประเทศไทย และสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีความคิดที่ว่าดำเนินการทางวินัยโดยองค์กรอื่นที่มีใช้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือการมอบอำนาจ ให้แก่องค์กรอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และด้วยลักษณะของโทษทางวินัยที่เป็นเพียงโทษภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น การให้องค์กรอื่นใช้อำนาจดังกล่าวอาจจะส่งผลเสียต่อระบบการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรต่างๆ ได้ ประเทศไทยควรนำแนวความคิดของต่างประเทศในเรื่องอำนาจผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวมาปรับใช้จะทำให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดงานบริหารส่วนกลางหรืองานบริหารส่วนภูมิภาค มีเพียงองค์กรเดียวไม่มีการมอบอำนาจให้องค์กรอื่นมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีใช้ข้าราชการสังกัดตนเองได้

ดังนั้น การกำหนดให้มีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีราชการบริหารส่วนภูมิกานั้น ไม่ควรมีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าว เพราะถือว่าเป็นบุคคลภายนอกองค์กร ไม่เหมาะที่จะมาดูแลเกี่ยวกับระบบงานบุคคลภายในขององค์กร

อื่น เมื่อมีกฎหมายเรื่องการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะแล้ว ที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชามอบอำนาจการดำเนินการทางวินัยให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งสังกัดหน่วยงานเดียวกันนั้น ย่อมแสดงว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ค้ำประกันแล้วว่ามอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานของตนเองเท่านั้น โดยที่กฎหมายที่กำหนดเรื่องการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นบุคคลภายนอกองค์กรอีก ก็ควรให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น และเพื่อการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ส่วนราชการต่างๆ ในประเทศไทย ที่มีทั้งราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ได้มีมาตรฐานในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคดังกล่าว เพื่อจะไม่มีผลกระทบกับหลักความเสมอภาคกับผู้ถูกดำเนินการทางวินัยได้

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในเรื่องการมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยโดยแก้ไขในมาตรา 57 (9) โดยให้มีเนื้อหาไม่ต้องกล่าวถึงการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค เพื่อไม่ให้กฎหมายฉบับนี้มีความทับซ้อนกับการมอบอำนาจเฉพาะในการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคสาม ที่ระบุถึงการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะแล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการมอบอำนาจทางวินัยดังกล่าว และเมื่อประเทศไทยมีจังหวัดอยู่ทั้งหมด 76 จังหวัด ซึ่งมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคในทุกจังหวัด การมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยจำเป็นจะต้องมีมาตรฐานและแนวทางเดียวกัน เพื่อความเป็นธรรมของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย และเป็นหลักประกันความเสมอภาคให้กับผู้ถูกดำเนินการทางวินัย

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเพียงองค์กรเดียว ด้วยเหตุผลที่ว่า หากประเทศไทย มีการกำหนดองค์กรในการบริหารงานด้านวินัย โดยนำแนวความคิดกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และ สหราชอาณาจักร ที่กำหนดทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการหรือข้าราชการไว้เพียงองค์กรเดียว ไม่ว่าจะมีการบริหารส่วนภูมิภาคหรือไม่ และอาจกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น มาปรับใช้ และกำหนดเรื่องการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น หากต้องมีการมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยก็ให้มอบอำนาจได้เฉพาะผู้ใต้บังคับบัญชาในการรับมอบอำนาจดังกล่าวเท่านั้น จะทำให้ระบบใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแตกต่างกัน ส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในส่วนภูมิภาคทั้ง 76 จังหวัด ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน

4.3 ปัญหาทางกฎหมายของการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยกรณีร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

อ.ก.พ. หรือที่เรียกว่า “คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน” ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณา ทบทวน ตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การโอน ปรับตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง การควบคุมการเกษียณ การดำเนินการทางวินัย ฯลฯ และ กรณีเมื่อมีการดำเนินการทางวินัยเกิดขึ้น อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด หรือ อ.ก.พ. กระทรวงมีหน้าที่ ต้องตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจหรือไม่ กระบวนการครบถ้วนถูกต้อง ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ การพิจารณาส่งลงโทษถูกต้องหรือไม่ สำหรับการลงโทษทางวินัย ผู้กระทำความผิดวินัย ที่มีระดับโทษ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก เมื่อข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ใน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการดังกล่าว เรียบร้อยแล้ว และผลการสอบสวนปรากฏว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องรายงานการ สอบสวนนั้นต่อ อ.ก.พ. จังหวัด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน ก่อนรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ที่ข้าราชการนั้นสังกัด และสำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติ หน้าที่อยู่ส่วนกลาง ได้มีการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้วมีการสอบสวนทางวินัยและมี ความเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะต้องนำรายงานการสอบสวนรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม เพื่อพิจารณาก่อนรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนไม่ว่าจะเป็น อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ถือเป็น การตรวจสอบและผลของความ เป็นธรรมให้กับข้าราชการภายในองค์กร ที่ถูก ดำเนินการทางวินัย ก่อนที่จะมีการอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. หรือการรายงานต่อ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กร ภายนอก เมื่อปรากฏว่าการที่จะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ซึ่งมีทั้งปฏิบัติหน้าที่ส่วนกลางหรือ ไปปฏิบัติหน้าที่ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่างๆ มีความ แตกต่างกันในเรื่องผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เมื่อมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่แตกต่างกันแล้ว ผลของการลงโทษทางวินัยนั้น ย่อมเกิดความ แตกต่างกันได้ ซึ่งการเริ่มต้นกระบวนการสอบสวนของผู้มีอำนาจ กับข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว เมื่อผู้มีอำนาจ ทั้ง 2 คน ดำเนินการแล้ว อันส่งผลให้เกิดปัญหาทาง กฎหมาย ดังนี้

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายของการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยกรณีร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

การดำเนินการทางวินัยมี 2 ลักษณะ คือ การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง สำหรับผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อกระบวนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผลการสอบสวนแล้วเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ที่มีระดับโทษ ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน จะต้องรายงานสำนวนการสอบสวนนั้นต่อ อ.ก.พ. กระทรวง โดยไม่ต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดแต่อย่างใด แต่สำหรับการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วโดยเฉพาะผลของการสอบสวนทางวินัยมีระดับโทษ ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น ที่จะต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณี เมื่อการพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด มีมติเป็นประการใด ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องมีคำสั่งลงโทษ เพื่อก่อให้เกิดสิทธิในการอุทธรณ์หากกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษนั้น หรือกลับไปสอบสวนใหม่ ฯลฯ ให้เป็นไปตามมติที่ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด มีมติในระดับโทษไม่ว่าจะปลดออกหรือไล่ออก ก็จะต้องมีการรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ที่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยนั้นสังกัด เพื่อพิจารณาต่อไป

ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรณีที่ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด เข้ามาเกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น อันเป็นขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง การพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม กับ อ.ก.พ. จังหวัด ย่อมมีความไม่สอดคล้องกันได้ เพราะอำนาจในการพิจารณาหรือผลการพิจารณาของแต่ละ อ.ก.พ. ย่อมมีความแตกต่างกันได้ แม้จะเป็นเรื่องการกระทำความผิดที่ใกล้เคียงกัน หรือแม้แต่ความไม่พร้อมของการประชุมที่อาจจะทำให้ระยะเวลาเข้ามามีผลกับการพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดได้ และการพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดนั้น พิจารณาจากผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กล่าวคือ กรณีใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวน สำนวนนั้นจะต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. จังหวัด กรณีใดที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีดำเนินการสอบสวน สำนวนนั้นจะต้องรายงาน ต่อ อ.ก.พ. กรม เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัจจุบันส่วนราชการที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงยังไม่มี ความชัดเจน ในอำนาจการพิจารณาของ อ.ก.พ. ในชั้นนี้ อีกทั้งการพิจารณาในชั้นตอนนี้จะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษในกรณีที่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่กำหนดให้การรายงานการสอบสวนทางวินัยนั้นอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนทางวินัย ในมาตรา 97 กำหนดว่า กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดวินัย

อย่างร้ายแรง ให้ส่งเรื่อง ให้ อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัดหรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณามิมีติ และเมื่อมีมติเป็นประการใด ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามนั้น ซึ่งการจะส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดได้นั้น จะต้องพิจารณาว่าตอนที่มีการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ใครคือผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง หากเรื่องนั้น ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางแต่งตั้งก็ต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม หากเป็นการแต่งตั้งโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค ก็ต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. จังหวัด

นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 103 ว่า กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษแล้ว ให้รายงาน ต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ เพื่อพิจารณาและในเรื่องของการอุทธรณ์นั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ยังได้กำหนดว่า ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามขั้นตอนของการรายงานการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น สิทธิในการอุทธรณ์จะเกิดขึ้นต่อเมื่อส่วนราชการมีคำสั่งลงโทษและผู้ถูกลงโทษได้รับทราบคำสั่ง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การที่ อ.ก.พ. จังหวัด และ อ.ก.พ. กรม มีความแตกต่างกันในเรื่องของการพิจารณารายงานการสอบสวนทางวินัยที่ปรากฏว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ยังคงมีความแตกต่างกันในเรื่องขององค์คณะในการพิจารณา รวมถึงระยะเวลาในการเริ่มการพิจารณา อาจพิจารณาได้พร้อมกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการออกคำสั่ง และระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษที่ไม่เห็นด้วยกับระดับโทษที่ถูกลงโทษนั้น โดยที่สิทธิในการอุทธรณ์นั้นถือเป็นสาระสำคัญอันเป็นขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง ก่อนที่ผู้ถูกลงโทษนั้นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปยัง ก.พ.ค. อันเป็นหน่วยงานภายนอก

จากที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ปรากฏผลการสอบสวนว่าเป็นความผิดร้ายแรงที่มีระดับโทษ ปลดออก และไล่ออก นั้น หากเป็นการดำเนินการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด การสอบสวนนั้นจะต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อันเป็นขั้นตอนแรกเพื่อออกคำสั่งลงโทษก่อน (ขั้นตอนนี้ก่อให้เกิดสิทธิในการอุทธรณ์) แล้วจะต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวงที่ข้าราชการนั้นสังกัดต่อไป ในขณะเดียวกัน หากเป็นการดำเนินการโดยปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ที่มีอำนาจในการสอบสวนข้าราชการในราชการบริหารส่วนกลาง รวมถึงไปข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย การสอบสวนนั้นจะต้องรายงาน ต่อ อ.ก.พ. กรม อันเป็นขั้นตอนแรกเพื่อออกคำสั่งลงโทษก่อน (ขั้นตอนนี้ก่อให้เกิดสิทธิในการอุทธรณ์) แล้วจึงจะรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวงต่อไป ลักษณะเช่นนี้ เป็นผลมาจาก

ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแตกต่างกัน คือ ผู้บังคับบัญชาในราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค และผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลาง ส่งผลให้การรายงานต่อ อ.ก.พ. แต่ละ ชุดที่มีอำนาจในการพิจารณา จึงแตกต่างกัน อีกทั้ง อ.ก.พ. จังหวัดและ อ.ก.พ. กรม มีองค์คณะหรือ อนุกรรมการที่แตกต่างกันแล้ว ผลการพิจารณาย่อมโอกาสที่จะแตกต่างกันอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า การที่มีองค์กรในการวินิจฉัยในขั้นตอนแรกของ ฝ่ายปกครอง มากกว่า 1 องค์กร ในการพิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่เป็นระดับโทษ อย่างร้ายแรง เพื่อตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของสำนวนการสอบสวน และในขั้นตอนนี้ยัง ก่อให้เกิดสิทธิในการอุทธรณ์ด้วย อันเป็นหลักการสำคัญของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของการ ดำเนินการทางวินัย จึงส่งผลโดยตรงต่อผลการพิจารณาของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ได้ กล่าวคือ หากกรณีเป็นเรื่องทางวินัยที่ใกล้เคียงกัน อ.ก.พ. กรม กับ อ.ก.พ. จังหวัด มีผลการพิจารณา ที่แตกต่างออกไปอย่างชัดเจน ไม่มีมาตรฐานในการพิจารณา หรือหาระยะเวลาในการพิจารณา ที่ ไม่พร้อมกันสิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษจะเกิดขึ้นไม่พร้อมกัน อ.ก.พ. ใดพิจารณาเสร็จก่อน สิทธิในการอุทธรณ์จะเกิดขึ้นก่อน อ.ก.พ. ใดพิจารณาช้า สิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษก็จะ ยังไม่เกิด ย่อมกระทบสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้อาจเปรียบเทียบกับ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่เป็นองค์กรในการรับอุทธรณ์ของข้าราชการที่ ต้องการโต้แย้งผลการลงโทษ ซึ่งมีเพียงองค์กรเดียวแห่งเดียวการพิจารณาเป็นมาตรฐานเดียวกัน สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลย่อมมีระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน จึงไม่เกิดปัญหาในเรื่องของ มาตรฐานการพิจารณาหรือระยะเวลาในการพิจารณา เพราะมีเพียงองค์กรเดียวในการพิจารณาอุทธรณ์

ดังนั้น การพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ถือเป็นขั้นตอนภายในของ ฝ่ายปกครอง ที่มีความสำคัญและจำเป็น อันเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายปกครอง ต้องจัดให้มีอย่างมี ประสิทธิภาพและมีความรวดเร็ว ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 68 ได้มีการบัญญัติว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม เรื่อง ของการให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอย่าง มีประสิทธิภาพ โดยไม่เลือกปฏิบัติ และต้องรวดเร็ว จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนทุกคน พึ่งได้รับ และเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองในฐานะของรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการขั้นตอนการ เข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ล่าช้า แต่ปัจจุบันขั้นตอนการ พิจารณา ของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดยังคงมีปัญหาจากผลของการพิจารณาที่แตกต่างกัน และระยะเวลาในการพิจารณาแตกต่างกัน จึงเห็นได้ว่ากระบวนการของฝ่ายปกครองยังขาด ประสิทธิภาพ และมีความล่าช้า อันเป็นการกระทบกับสิทธิของผู้ถูกลงโทษโดยตรง

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดถึงขั้นตอนในการรายงานผลการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้โดยเฉพาะว่า กรณีใดที่ต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ก็ตาม แต่การที่มี อ.ก.พ. จังหวัดในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยในจังหวัด ในขณะที่เดียวกัน ยังมี อ.ก.พ. กรม ที่พิจารณาการดำเนินการทางวินัยในส่วนกลาง หากกรณีมีข้าราชการกระทำความผิดที่เหมือนกัน ใกล้เคียงกัน หรือกระทำความผิดร่วมกัน หาก อ.ก.พ. จังหวัด มีการจัดประชุมล่าช้า แต่ อ.ก.พ. กรม มีการจัดประชุมและดำเนินการจนมีมติเพื่อออกคำสั่งลงโทษแล้ว สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ถูกลงโทษนั้น จะเกิดขึ้นก่อนข้าราชการที่กระทำความผิดในจังหวัด เพราะ อ.ก.พ. จังหวัดยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อให้มีมติ สิทธิในการอุทธรณ์จึงยังไม่เกิด ส่งผลโดยตรงต่อสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนอันได้แก่ หลักสิทธิในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมหรือสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย ในอันที่จะได้รับการคุ้มครองให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนอำนวยความสะดวกจากศาลหรือหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรอง มีการคุ้มครองและมีหลักประกันตามรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค เกิดการกระทำความผิดทางวินัยในจังหวัดที่ตนเองไปสังกัด การสอบสวนทางวินัยเกิดขึ้นได้ทั้ง 2 อำนาจหรือ ผู้มีอำนาจทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต่างมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยได้ ไม่ว่าเรื่องนั้นจะมีการมอบอำนาจหรือไม่ก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ ความแตกต่างกันและเป็นปัญหาจะอยู่ในส่วนของอำนาจในการพิจารณาของ อ.ก.พ. นั้นว่าจะเป็อำนาจของ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ในกรณีที่ผลการสอบสวนนั้นปรากฏว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง อันมีโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เพราะเมื่อยังปรากฏว่าปัจจุบันการสอบสวนกับข้าราชการดังกล่าวยังคงเป็นอำนาจของทั้งผู้บังคับบัญชาส่วนกลางได้แก่ ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี กับผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค เมื่อเป็นเช่นนี้เมื่อใดที่เกิดการกระทำความผิดขึ้นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการทางวินัย แล้วมีผลการสอบสวนว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้จะต้องนำสำนวนการสอบสวนรายงานต่อ อ.ก.พ. จังหวัด หรือในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการดังกล่าวกระทำความผิดในอีกจังหวัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเอง แล้วมีผลการสอบสวนว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้จะต้องนำสำนวนการสอบสวนรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม เมื่อการรายงานต่อ อ.ก.พ. แต่ละเรื่อง

มีความแตกต่างกัน ผลการพิจารณานั้นย่อมมีความแตกต่างกันอย่างแน่นอน เพราะ อ.ก.พ. แต่ละชุด มีความแตกต่างกันในเรื่องขององค์คณะในแต่ละชุด

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยกรณีร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค ซึ่งข้าราชการกลุ่มนี้เมื่อเกิดกรณีกระทำความผิดทางวินัยแล้ว ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยได้แก่ ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่ได้กล่าวไปในประเด็นปัญหา 4.1 แล้วนั้น กรณีที่เกิดขึ้นกล่าวคือ กรณีข้าราชการในจังหวัดหนึ่งมีพฤติกรรมทุจริต จนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยปลัดกระทรวง เมื่อผลการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องมีการรายงานต่อ อ.ก.พ. กรม เพื่อพิจารณาและออกคำสั่งลงโทษ เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวใช้สิทธิอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่อไปหากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษดังกล่าว และในขณะที่เดียวกันกรณีข้าราชการอีกจังหวัดหนึ่งมีพฤติกรรมในการกระทำความผิดใกล้เคียงกัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการทางวินัยเอง เมื่อผลการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องมีการรายงานต่อ อ.ก.พ. จังหวัด เพื่อพิจารณาและออกคำสั่งและเกิดสิทธิในการอุทธรณ์เช่นเดียวกัน และจะรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวงต่อไป ซึ่งทั้ง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ต่างเป็นองค์กรในชั้นแรก ก่อนรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่มี อ.ก.พ. อันเป็นองค์คณะที่พิจารณาการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกลงโทษ หรือเรียกได้ว่าเป็นองค์กรที่ให้ความเป็นธรรมภายในหน่วยงาน แต่เมื่อองค์กรนี้มีอยู่มากกว่าหนึ่งองค์กรที่จะพิจารณาความผิดของผู้ถูกลงโทษที่ไปปฏิบัติหน้าที่ โดยพิจารณาแตกต่างกันด้วยเหตุผลการปฏิบัติงานต่างพื้นที่เท่านั้น ดังนั้นย่อมส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่คุ้มครองสิทธิของผู้ที่กระทบสิทธิอันพึงได้รับ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กรณีข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษลงมาที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค อยู่ในข่ายที่อาจได้รับการพิจารณาผลทางวินัยที่แตกต่างไปจากผู้ปฏิบัติในส่วนกลาง และเมื่อผลการพิจารณาที่มีความแตกต่างกันย่อมมีทั้งผู้ที่เสียประโยชน์หรือได้ประโยชน์ ย่อมทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบกันได้ หากเรื่องที่ได้รับการพิจารณานั้นเป็นเรื่องของการกระทำความผิดที่ใกล้เคียงกัน อ.ก.พ. กรม อาจจะพิจารณามีมติให้เปลี่ยนแปลงโทษหรืองดโทษ และ อ.ก.พ. จังหวัด อาจพิจารณาให้กลับไปสอบสวนใหม่ หรือมีมติเพิ่มโทษ ก็ได้ อันเป็นความแตกต่างกันอย่างมากในความผิดที่ใกล้เคียงกัน หรือในทางกลับกัน

อ.ก.พ. จังหวัดอาจจะพิจารณาคดีโทษ อ.ก.พ. กรม อาจจะพิจารณาเพิ่มโทษได้ รวมไปถึงส่วนราชการต่างๆ ที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย จึงทำให้การมี อ.ก.พ. มากกว่าหนึ่งองค์กรในการพิจารณาข้าราชการในกระทรวงเดียวกัน ส่งผลเสียกับผู้ถูกระทบบสิทธิและไม่ผดุงความเป็นธรรม

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรในการดำเนินการทางวินัยและองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีองค์กรกลางบริหารบุคคลเป็นหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาลทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งกรณีนี้จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณาการดำเนินการคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ทำให้ข้าราชการ ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษดังกล่าวเกิดสิทธิในการอุทธรณ์ทันที การอุทธรณ์ มีได้ 2 กรณี คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ และอุทธรณ์ต่อ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ เป็นการการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

สหราชอาณาจักร มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรอิสระโดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาตัดสินข้ออุทธรณ์ กรณีหากข้าราชการพลเรือนมีความเชื่อโดยประการใดว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยผิดกฎหมายไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ฝ่ายยื่นต่อหลักการรัฐธรรมนูญ หรือในทางที่ขัดต่อบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย

สหรัฐอเมริกา มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย จะมีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่ต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครองนั้น ๆ ในส่วนของรัฐบาลกลาง(Federal) จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ภายใน 15 นับแต่วันที่คำตัดสินมีผลบังคับ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ขึ้นมา อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ ตลอดจนการศึกษาวิจัยพัฒนาระบบคุณธรรม จึงถูกถ่ายโอนมาอยู่ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในแต่ละภูมิภาคหรือสำนักงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณา

โดยผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Judge) จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision) แต่คู่ความก็สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ส่วนกลางใน Washington ได้เพื่อให้พิจารณาใหม่ภายใน 35 วันภายหลังจากมีคำสั่งดังกล่าว

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แยกการดำเนินการทางวินัยให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา จนมีการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาแล้ว หากไม่พอใจก็ให้อุทธรณ์ต่อศาลวินัยที่อยู่ในแผนกหนึ่งของศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ได้มีการแยกผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องวินัยออกจากผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์นั้น ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ จะมีก็แต่เพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณีและมีพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่ในด้านวินัยโดยเฉพาะเช่นเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ใช้บังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท

เครือรัฐออสเตรเลีย ระบบวินัยมีองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ มนตรีว่าการราชการแผ่นดิน หรือ Public Service Commissioner โดยมี มนตรีช่วยว่าการราชการแผ่นดิน (Deputy Public Service Commissioner) และ มนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ (Merit Protection Commissioner) โดยบุคคลทั้งสามดังกล่าวรวมกันเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ Public Service Commission จะครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร และที่เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเทศญี่ปุ่น มีองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัย ได้แก่ National Personnel Authority (NPA) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่ง NPA ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการพัฒนาฝ่ายบุคคล การให้ค่าตอบแทน และเงื่อนไขสภาพการทำงานอื่น ๆ เช่น การสอบบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง การกำหนดโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลและคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ และมีระบบการอุทธรณ์ โดยข้าราชการมีสิทธิอุทธรณ์ในเกี่ยวกับ การลดเงินเดือน การลดตำแหน่ง การพักราชการ การให้ออก หรือการลงโทษทางวินัย ซึ่งข้าราชการที่ประสงค์จะอุทธรณ์ต้องยื่นคำขออุทธรณ์ ต่อ NPA ภายใน 60 วัน นับจากวันที่ถัดจากวันที่ข้าราชการได้รับคำบอกกล่าวเป็นหนังสือ

เมื่อพิจารณาจากองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม ของต่างประเทศพบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เครือรัฐออสเตรเลียและประเทศญี่ปุ่น ต่างมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการรับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งลงโทษมาจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีคณะอนุกรรมการหรือองค์กรภายในหน่วยงานในการทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยอีกชั้นหนึ่งแต่อย่างใด

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการกำหนดในเรื่อง อำนาจการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยทางวินัยในองค์กร ให้เหลือเพียงองค์กรเดียวในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยในองค์กรหรือกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวงเพียงองค์กรเดียวในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยทั้งอย่างร้ายแรงและอย่างไม่ร้ายแรง และเมื่อผลการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใดแล้ว หากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยก็ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. เพราะการที่มีทั้ง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดเป็นองค์กรในชั้นแรกที่กลั่นกรองตรวจสอบกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นองค์กรในการทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยที่นำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีมากกว่าหนึ่งองค์กร การพิจารณาย่อมเกิดความล่าช้า หรือก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันได้ในแต่ละจังหวัดที่มี อ.ก.พ. จังหวัดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมจากการพิจารณาที่แตกต่างกันเองระหว่าง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดได้ ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดให้มีองค์กรภายในหน่วยงานเพียงองค์กรเดียวในการช่วยตรวจสอบกลั่นกรองการดำเนินการทางวินัย คือ อ.ก.พ. กระทรวง เพียงองค์กรเดียวไม่จำเป็นต้องมี อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดอีก เป็นขั้นตอนที่ก่อให้เกิดความล่าช้าสำหรับผู้ถูกดำเนินการทางวินัยได้ในการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และยังเป็นการลดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดได้ รวมไปถึงความไม่เป็นธรรมในผลการพิจารณาที่ย่อมแตกต่างกันได้

กล่าวโดยสรุป หากประเทศไทยมีการนำแนวความคิดในเรื่ององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีหน้าที่ในการรับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทันที หลังจากทีหน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยและได้พิจารณาระดับโทษและออกคำสั่งลงโทษแล้วผู้ถูกลงโทษเกิดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมทันที ไม่จำเป็นต้องมีองค์กรภายในฝ่ายปกครองพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. หรือหากจำเป็นต้องมีองค์กรภายในฝ่ายปกครองเพื่อช่วยในการพิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยก็ควรให้เหลือเพียงองค์กรเดียวคือ อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อลดปัญหาการพิจารณาที่ล่าช้าของหลายองค์กร และการพิจารณาที่แตกต่างกัน อันเป็นการสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล ตลอดจนสอดคล้องกับหลักการของสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

จากที่กล่าวมาในบทนี้ ได้มีการเปรียบเทียบข้อดีและข้อแตกต่างของต่างประเทศกับประเทศไทยในเรื่ององค์กรในการดำเนินการทางวินัยและองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ โดยนำมาปรับใช้ในส่วนที่เป็นข้อดีกับประเทศไทย ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีในทางกฎหมาย ที่จะนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาทบัญญัติที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายและเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ และรวมถึงที่มีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ต่อไป



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครอง เป็นการแก้ไขหรือมีบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ไม่ถูกต้อง นำไปสู่การปฏิบัติราชการที่เกิดผลดีทั้งต่อตนเอง ต่อองค์กร ต่อประชาชน สังคม และต่อประเทศชาติต่อไป ซึ่งสิ่งที่เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้กระทำความผิดนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้ หากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ก็จะไม่สามารถดำเนินการทางวินัยได้ หรือหากดำเนินการไปแล้ว ย่อมทำให้การดำเนินการทางวินัยนั้น เสียไปทั้งหมด เนื่องจากเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจและกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการกระทำเช่นนั้นได้ และสำหรับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ที่ไปสังกัดส่วนภูมิภาค โดยที่ข้าราชการกลุ่มนี้ยังไม่ได้ขาดจากการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง หรือที่กล่าวได้ว่า มีผู้บังคับบัญชาถึง 2 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่ไปสังกัดส่วนภูมิภาค และปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ในฐานะที่เป็นข้าราชการในหน่วยงานนั้นๆ กฎหมายได้กำหนดในเรื่องการดำเนินการทางวินัยไว้ โดยให้อำนาจทั้งผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค และให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ซึ่งทั้ง 2 อำนาจนี้ ต่างอาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับที่บัญญัติให้อำนาจไว้ ย่อมทำให้วิธีการหรือขั้นตอน หรือผลการดำเนินการทางวินัยที่ได้ย่อมแตกต่างกัน ถึงแม้กระบวนการสอบสวนจะต้องกระทำการในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในฉบับเดียว ที่ต้องดำเนินการเป็นแบบเดียวกันก็ตาม และยังรวมไปถึงองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยภายหลังจากการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเสร็จสิ้นแล้ว ที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษ อย่างร้ายแรงไม่ว่าจะเป็น ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการก็ตาม ผลการสอบสวนหากเป็นไปตามผู้บังคับบัญชาที่แตกต่างกันแล้ว การผลการสอบสวนเพื่อให้องค์กรที่เรียกว่า อ.ก.พ. ที่ทำหน้าที่ให้หลักประกันความเป็นธรรมในชั้นแรก ตรวจสอบนั้น ย่อมแตกต่างกันออกไป หากการสอบสวนนั้นเกิดจากผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาค ผลการสอบสวนนั้นจะต้องนำเข้า อ.ก.พ. จังหวัด และหากการสอบสวนนั้นเกิดจากผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ผลการสอบสวนนั้นจะต้องนำเข้า อ.ก.พ. กรม ซึ่งกรณีเช่นนี้ มติการประชุมหรือผลการพิจารณาซึ่งปรากฏ

ชัดเจนว่ามีโอกาสที่จะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงได้แน่นอน ทั้งนี้ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกดำเนินการทางวินัย หรือเกิดความไม่เสมอภาคกันภายใต้กฎหมายได้ ทำให้เกิดคำถามว่าได้รับการปฏิบัติและได้รับผลการลงโทษที่แตกต่างกันเพียงเพราะอยู่ต่างพื้นที่แต่ยังคงเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงเดียวกันหรือหน่วยงานเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะยังไม่สอดคล้องกับอำนาจของผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยและองค์กรที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในชั้นแรก

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจะขอสรุปและเสนอแนะ ปัญหาทางกฎหมายของการบังคับใช้พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับใช้กระบวนการทางวินัย ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และปัญหาทางกฎหมายของการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายของการบังคับใช้พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจาก พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่สังกัดส่วนภูมิภาคที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ ในความหมายของข้าราชการที่สังกัดส่วนภูมินั้นยังมีข้าราชการของส่วนราชการอื่นที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด ข้าราชการกลุ่มนี้จะเป็นข้าราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการทางวินัยได้ อีกทั้งข้าราชการกลุ่มนี้ก็ยังคงถูกผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางสามารถที่จะดำเนินการทางวินัยได้ เพราะยังคงเป็นข้าราชการในหน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่ไปสังกัดส่วนภูมินั้น มีผู้ที่สามารถดำเนินการทางวินัยได้ ทั้งผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง และผู้บังคับบัญชาในส่วนภูมิภาคอีกด้วย กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการที่กฎหมายได้ให้อำนาจดุลพินิจกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการที่จะเลือกดำเนินการเองหรือให้อีกคนหนึ่งที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยก็ได้ อันขัดต่อหลักของความเป็นนิติบุคคลในทางมหาชน ย่อมไม่เป็นธรรมและขาดมาตรฐานกับผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัย

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับใช้กระบวนการทางวินัยที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค เนื่องจาก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางสามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการทางวินัย

กับข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดว่ากรณีที่มีการมอบอำนาจให้มีการดำเนินการทางวินัย จะมอบให้ได้เฉพาะผู้ได้บังคับบัญชาที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยไม่รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จึงทำให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการกลุ่มนี้ อาจถูกดำเนินการโดยผู้มีอำนาจแตกต่างกันทั้งใน 76 จังหวัด หรือแตกต่างกับข้าราชการในส่วนกลางได้อันไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาค

3) ปัญหาทางกฎหมายของการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยกรณีร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจาก อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ต่างถือว่าเป็นคณะกรรมการในการตรวจสอบผลการสอบสวนทางวินัยกรณีที่น่ากลัวว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีระดับโทษปลดออก หรือ ไล่ออกจากราชการ ซึ่งทั้ง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ทำหน้าที่เหมือนกันในการตรวจสอบผลการสอบสวนเพื่อออกคำสั่งลงโทษเมื่อมีมติแล้ว จึงจะมีการรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง ตามขั้นตอนต่อไป แต่ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด มีความแตกต่างกัน หากกรณีการดำเนินการทางวินัยเกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ต้องนำรายงานการสอบสวนเสนอต่อ อ.ก.พ. จังหวัด แต่หากปลัดกระทรวง หรือ อธิบดี ดำเนินการทางวินัย ก็ต้องนำรายงานการสอบสวนนั้น เสนอต่อ อ.ก.พ. กรม ซึ่งในขั้นตอนของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัดนั้น ก่อให้เกิดสิทธิในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงทำให้เกิดความแตกต่างกันในเรื่องของคณะกรรมการที่ตรวจสอบรายงานการสอบสวน ทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่แตกต่างกัน ระยะเวลาในการประชุมแตกต่างกัน อีกทั้งยังส่งผลต่อการพิจารณาที่อาจทำให้ผลพิจารณาแตกต่างกันออกไปได้ สิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยย่อมได้รับการกระทบกระเทือน และยังเป็นภาระสร้างขั้นตอนในหน่วยงานมากเกินไป ซึ่งทำให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยมิได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมในหน่วยงานอย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ และสรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนการทางวินัยแก่ข้าราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาค มาแล้วในข้างต้น ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ดังต่อไปนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 (9) โดยไม่ต้องกล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค เพื่อจะได้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการกลุ่มนี้ ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการของตนเอง โดยไม่เป็นการดำเนินการทางวินัยโดยหน่วยงานอื่น และจะได้เป็นการแก้ไขปัญหาการเลือก

ปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดกับผู้บังคับบัญชาของข้าราชการกลุ่มนี้ได้ อีกทั้งยังเห็นควรให้มีองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในส่วนกลาง เพื่อจะได้เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่สังกัดส่วนกลาง

2) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 (9) โดยให้มีเนื้อหาไม่ต้องกล่าวถึงการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังเห็นควรให้มีองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค

3) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 โดยกำหนดเรื่อง อำนาจการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยในองค์กร ให้เหลือเพียงองค์กรเดียวในการช่วยตรวจสอบกระบวนการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กร หรือกำหนดให้อ.ก.พ. กระทรวงเพียงองค์กรเดียวในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยทั้งอย่างร้ายแรงและอย่างไม่ร้ายแรง โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจาก อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดอีกแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป หากกฎหมายกำหนดให้มีองค์กรเพียงองค์กรเดียวในการทำหน้าที่ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่สังกัดส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมถึงกำหนดให้มีองค์กรในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยเพียงองค์กรเดียว จะทำให้กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่มีระดับต่ำกว่าชำนาญการพิเศษที่สังกัดส่วนกลางแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิกานั้น เป็นไปโดยเหมาะสม เป็นธรรม และเกิดประสิทธิภาพในการสอบสวนกับข้าราชการดังกล่าว รวมไปถึงทำให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยมีมาตรฐานและเกิดความเป็นธรรมมากที่สุด



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กิตติศักดิ์ ปรกติ. หนังสือหลักกฎหมายบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.

เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. “อุทธรณ์.” <http://mspc.ocsc.go.th>, 4 กรกฎาคม 2560.

จุฑารัตน์ แก้วกัญญา. “การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน.”

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2555.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 24. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.

ชาญวิทย์ รักษ์กุลชน. “สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ.” ในการฝึกอบรมหลักสูตร
หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1. วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,
2556.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

จิรัชการพิมพ์, 2540.

คุณพิณิจ กิตติศักดิ์. “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการของสำนักงานอัยการสูงสุด.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2556.

ชนาวัดน์ สังข์ทอง. “การมอบอำนาจ.” http://www.opdc.go.th/uploads/files/power_5year.pdf,

10 สิงหาคม 2560.

นิติวัฒน์ สุวรรณชัย. “การแจ้งสิทธิในกระบวนการทางปกครอง.”

<http://lawsniti.blogspot.com/2016/03/blog-post.html>, 11 สิงหาคม 2560.

นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน.เอกสารความรู้.”

ลำดับที่ 14 สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2554.

นนทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,

2553.

- บุบผา อัครพิมาน. “หลักกฎหมายทั่วไป.” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1. กฎหมายปกครอง
ภาคสารบัญญัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2548.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 5.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- ประวิณ ฒ นคร. สรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. , 2551.
- พัฒนพงษ์ อมรวัฒน์. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.
- ภาคภูมิ โกะกะอินทร์. “หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- ภัทรารุช อุดมมนกุล. “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- วิกิพีเดีย. “ข้าราชการไทย.” <https://th.wikipedia.org/wiki/ข้าราชการไทย>, 11 พฤษภาคม 2560.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2538.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2557.
- ศรมรงค์ นิลสาธิตา. “ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน
และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช..”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.
- ศรุต จุยมณี. “นิติบุคคลมหาชน (ชุดที่ 4) กฎหมายปกครอง 1.” เอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 2559.
- สุพจน์ ชนะคำ. “การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็น
ส่วนราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์,
2556.

สัจชัย สิริเดช. “ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน :

ศึกษากรณีทีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555.

สถาบันพระปกเกล้า. “การบริหารราชการแผ่นดิน.” <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>,

3 มกราคม 2560.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คู่มือแนะนำ คณะกรรมการพิทักษ์

ระบบคุณธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม, 2551.

สำนักงาน ก.พ.. บทบาทอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. สามัญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี :

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), 2554.

สำนักงาน ก.พ. การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ.

ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์ บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2557.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30. น. 183 (2 มิถุนายน 2543).

สิทธิพร เสภาเกษม. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39. ในการฝึกอบรม

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1. วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงาน

ศาลรัฐธรรมนูญ, 2556.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : หลักการและแนวทางการจัดส่วน

ราชการของไทย.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. ปีที่ 1. ฉบับที่ 1.

(กันยายน – ธันวาคม 2552).

สำนักงานศาลปกครอง. “คณะกรรมการตามกฎหมาย.” งานวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของ

คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, 2555.

หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง. <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts/562955913720323>,

4 สิงหาคม 2560.

อภิชัย กู้เมือง. “การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง.” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เอกสารเผยแพร่บทความทางกฎหมาย. (พฤศจิกายน 2550).

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. “การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.”

กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

กิตติสุข วรสิทธิ์

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2548 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2556 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 65

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกรชำนาญการ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนา

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนา

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรุงเทพมหานคร

