

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน
ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูลความผิดของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

อรณิชา สุขบาล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ.2563

**Legal Problems Regarding Disciplinary Action of Civil Servants
Committing Corrupt Act in Public Sector Declared by the Decision of
the Public Sector Anti – Corruption Commission**

Oranij Sukabal

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2020



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน
ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติที่มูลความผิดของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

เสนอโดย นางสาวอรณิช สุขบาล

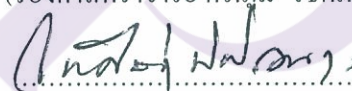
สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล


ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.มาโนช นามเดช)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล)

วันที่ ๒๓ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
ชื่อผู้เขียน	อรณิข สุขบาล
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2562

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน ตลอดจนเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. การที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ในมาตรา 40 และมาตรา 44 ที่ค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดว่าข้าราชการพลเรือนกระทำการทุจริตในภาครัฐและเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้นั้น โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และต้องพิจารณาลงโทษให้เป็นไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลเท่านั้น และในส่วนของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย กฎหมายให้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา คือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษเท่านั้น

เนื่องจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาได้ระยะหนึ่งแล้วนั้น จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติบางประการขึ้น เพราะการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในหลายประเด็น เช่น ผู้บังคับบัญชาถูกตัดสิทธิใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกลงโทษตามมติชี้มูลความผิด

ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจึงได้มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน ตลอดจนเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังนี้

1. เพิ่มเติมในส่วนของกาให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาในการมีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อขอให้พิจารณาบททวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย กรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานะความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา

2. แก้ไข มาตรา 44 ให้อำนาจผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ “ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา” เปลี่ยนเป็น”คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา” แทน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

จากการศึกษาพบว่า ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ท. กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาค เท่าเทียมในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการตรวจสอบ ความเป็นธรรม ความเป็นกลางได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือน ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ทั้งระบบ ให้มีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นธรรม เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

Thesis Title	Legal Problems Regarding Disciplinary Action of Civil Servants Committing Corrupt Act in Public Sector Declared by the Decision of the Public Sector Anti – Corruption Commission
Author	Oranij Sukabal
Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2019

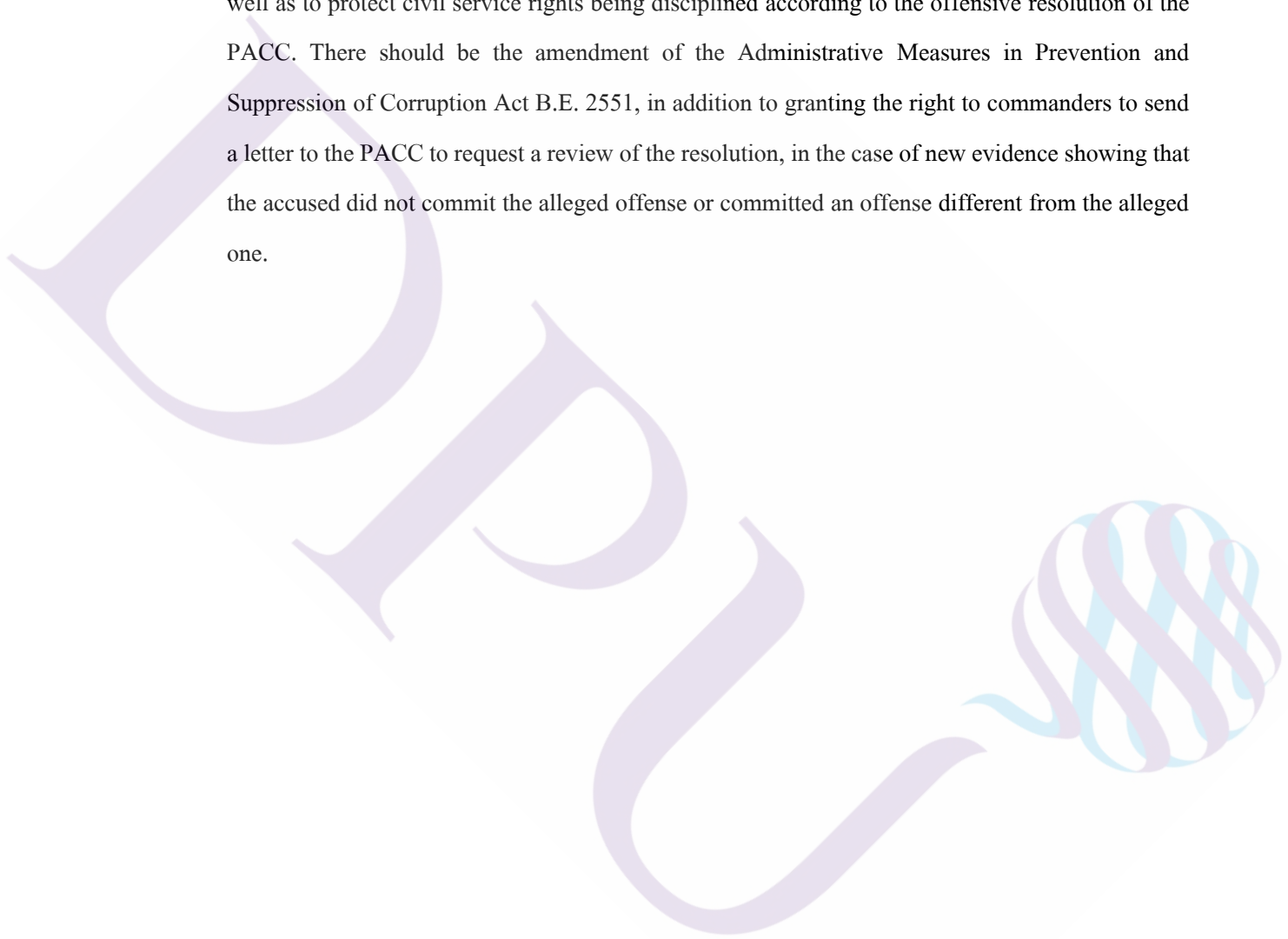
ABSTRACT

The objective of this research is to study the legal provisions regarding disciplinary punishment of civil services committing corruption in the public sector as per the resolution of the offense of the Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC) that is fair, appropriate and in line with the current corruption situation, as well as the protection of civil rights and benefits. The resolution of the PACC is considered an administrative order and therefore affects rights and liberties, including property that has characteristics in determining rights, duties, changes, or suspension of various rights of civil services who are disciplined. This research therefore focuses on studying and analyzing relevant laws to be a guideline to improve the law to be effective to truly protect the benefits to civil services.

The Administrative Measures in Prevention and Suppression of Corruption Act B.E. 2551, Section 40 and Section 44 provided that the PACC has the power to pass a definite resolution on civil service disciplinary offenses by being able to conduct fact inquiry and found that the civil services had committed an offense. The law requires that a commander or a person with the power to appoint or remove must consider disciplinary punishment by that civil service without having to appoint a disciplinary inquiry committee and to consider punishment in accordance with the results of the PACC's findings. As for the accused who has been disciplined according to the resolution of the committee, if disagreeing with the disciplinary action order, the law gives the right to appeal to the commander's punishment, which can be appealed only to the punishment level but cannot appeal in facts. There have been some problems in practice because the Administrative Measures in Prevention and Suppression of Corruption Act B.E. 2551 to prevent and suppress corruption has

been enforced. The disciplinary action of civil services is involved in many lost rules, which will result in legal problems regarding disciplinary action on many issues, such as supervisors being disqualified in the exercise of discretion and the accused who is punished according to the guilt of the PACC can exercise the right to appeal only the discretion of the supervisor's punishment.

Therefore, to be fair, appropriate and in line with the current corruption situation, as well as to protect civil service rights being disciplined according to the offensive resolution of the PACC. There should be the amendment of the Administrative Measures in Prevention and Suppression of Corruption Act B.E. 2551, in addition to granting the right to commanders to send a letter to the PACC to request a review of the resolution, in the case of new evidence showing that the accused did not commit the alleged offense or committed an offense different from the alleged one.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถดำเนินการสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเนื่องด้วยความเมตตากรุณาจาก ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และสละเวลาอันมีค่าเป็นอย่างยิ่งกรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำต่าง ๆ รวมทั้งตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่อง จนทำให้ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่ให้ความกรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาและคำแนะนำตลอดจนชี้แนะแนวทางในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.มาโนช นามเดช ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และเมตตาให้คำแนะนำและแนวทางแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ของผู้เขียนที่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมา นอกจากนี้ผู้เขียนต้องขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ของผู้เขียนทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือพร้อมให้คำปรึกษากับผู้เขียน

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อรณิชา สุขบาล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. ความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ทฤษฎีและความเป็นมาเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือน.....	6
2.1 ความหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน.....	6
2.2 ความหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย.....	9
2.3 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย.....	11
2.4 จุดมุ่งหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัย.....	14
2.5 จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัย.....	16
2.6 ประเภทโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทยในปัจจุบัน.....	17
2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน.....	18
2.8 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง.....	28
2.9 การพิจารณาความผิดทางวินัย.....	32
2.10 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	38
2.11 หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ.....	41

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท.....	43
3.1 รูปแบบและวิวัฒนาการของการควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ของต่างประเทศ.....	44
3.1.1 สหราชอาณาจักร.....	44
3.1.2 สหรัฐอเมริกา.....	45
3.1.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	47
3.1.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	49
3.1.5 สาธารณรัฐสิงคโปร์.....	51
3.1.6 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน.....	54
3.1.7 สาธารณรัฐฟินแลนด์.....	55
3.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศ.....	60
3.2.1 สหราชอาณาจักร.....	60
3.2.2 สหรัฐอเมริกา.....	64
3.2.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	70
3.2.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	75
3.2.5 สาธารณรัฐสิงคโปร์.....	78
3.2.6 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน.....	79
3.2.7 สาธารณรัฐฟินแลนด์.....	84
3.3 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย.....	87
3.3.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	88
3.3.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.....	104

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.).....	109
4.1 วิเคราะห์การใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท.	110
4.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีผลกระทบ ต่อผู้บังคับบัญชา.....	113
4.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิด ทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย.....	116
4.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท.	120
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	128
5.1 บทสรุป.....	128
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	131
บรรณานุกรม	132
ประวัติผู้เขียน.....	136

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังทั้งในระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย และมีแนวโน้มของปัญหาที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ถึงแม้รัฐบาลมีความพยายามที่จะดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่มีมาตรการใดที่สามารถแก้ไขปัญหาให้การทุจริตคอร์รัปชันลดลงได้อย่างแท้จริง เพราะจากผลการจัดอันดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ประกาศผลคะแนนดัชนีชี้วัดการรับรู้การทุจริต ประจำปี พ.ศ. 2562 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2563 ประเทศไทยได้รับคะแนน 36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 101 จากประเทศที่เข้าร่วมประเมินทั้งหมด 180 ประเทศ ซึ่งได้รับคะแนนเท่ากับปี 2561 แต่ลำดับลดลง 2 อันดับไปอยู่ในลำดับที่ 101 จากเดิมลำดับที่ 99 ในปี 2561 และอยู่ในลำดับที่ 6 ของประเทศอาเซียน จากผลคะแนนดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยแม้จะได้คะแนนเท่าเดิม แต่ลำดับลดลง เนื่องจากประเทศอื่นทำคะแนนได้สูงขึ้น จึงเป็นเครื่องชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีสถานการณ์การทุจริตที่รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นของการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐในหลายส่วน ทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ทหาร และตำรวจ ระบบอุปถัมภ์ในการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงปัญหาการให้และเรียกรับสินบนของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้ค่าคะแนน CPI ลดลงนั่นเอง¹

เมื่อปี พ.ศ. 2551 สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติชื่อว่า “พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551” เพื่อมีวัตถุประสงค์สำคัญในการแก้ไขวิกฤตการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ทำให้เกิดองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

¹ รายงานผลการวิเคราะห์ดัชนีการรับรู้การทุจริต ประจำปี พ.ศ. 2562 (Corruption Perceptions Index : CPI 2019) โดย สำนักงาน ป.ป.ท. <http://www.pacc.go.th>

ทุจริตในภาครัฐ” หรือที่เรียกอย่างย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” โดยคณะกรรมการชุดนี้มีภารกิจสำคัญอย่างยิ่งในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คือ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์การทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบในภาครัฐของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษลงมา หรือประเภทข้าราชการทหารซึ่งครองยศตั้งแต่พันโทลงมา หรือประเภทข้าราชการตำรวจซึ่งครองยศตั้งแต่พันตำรวจโทลงมา ต่อมามีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ² แต่สามารถมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการแทนได้³ เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องที่มีใจเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น⁴ เมื่อได้รับมอบหมายคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและผลของการไต่สวนข้อเท็จจริงพบว่ามีมูลความผิดทางวินัย⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการใช้อำนาจในกรณีที่มีมติชี้มูลความผิดให้ลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ดังนี้

1) มาตรา 40 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐและเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังหัวหน้าส่วนราชการผู้ถูกกล่าวหา⁶ นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁷ นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

² มาตรา 234 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 62

⁴ ข้อ 10 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา พ.ศ. 2562

⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 17 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(4) ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

2) มาตรา 40 บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว”

การที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ค่อนข้างเด็ดขาด เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้ข้าราชการพลเรือนกระทำการทุจริตในภาครัฐ เนื่องจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาได้ระยะหนึ่งแล้วนั้น จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติบางประการขึ้นเพราะการดำเนินการทางวินัยมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในหลายประเด็น เช่น ผู้บังคับบัญชาถูกตัดสิทธิใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น

ดังนั้น จึงควรศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อให้มีความเป็นธรรมเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิประโยชน์ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐ ทฤษฎีและความเป็นมาเกี่ยวกับวินัย และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ ตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ ตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ ตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้มีขอบธรรม เหมาะสม และคุ้มครองสิทธิประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและ วินิจฉัยชี้มูลความผิดว่าข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดวินัยร้ายแรง โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้นั้น โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และต้องพิจารณาลงโทษให้เป็นไปตามผลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท.เท่านั้น และในส่วนของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย กฎหมายให้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา หมายถึงอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษเท่านั้น จะอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงไม่ได้ กฎหมายข้างต้นอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมในการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ โดยขาดความเป็นธรรม ไม่เหมาะสม และไม่คุ้มครองสิทธิประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีมติชี้มูล จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีความเป็นธรรมเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิประโยชน์ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อีกด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ทำการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการใช้อำนาจในการลงโทษทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัย ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อวิเคราะห์ถึงความชอบธรรมและเหมาะสมของการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการมีมติชี้มูลความผิดให้ลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาล หนังสือทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ รายงาน บันทึกรายงาน และข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรืออินเทอร์เน็ต ตลอดจนความเห็นทางวิชาการของนักวิชาการด้านกฎหมายและด้านอื่น ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการใช้อำนาจในการลงโทษทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนกระทำผิดทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐ ทฤษฎีและความเป็นมาเกี่ยวกับวินัย และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

1.6.2 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่ามีความชอบธรรมและเหมาะสมแล้วหรือไม่อย่างไร

1.6.3 ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายและผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ ตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

1.6.4 ทราบแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ ตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้มีความเป็นธรรม เหมาะสมและคุ้มครองสิทธิประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีมติชี้มูล

บทที่ 2

ความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีและความเป็นมาเกี่ยวกับวินัย และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

วินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เป็นเสมือนเครื่องมือที่ใช้ในการปกครอง การบังคับบัญชา เป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางในการควบคุม ความประพฤติ การปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือนให้อยู่ในกฎ ระเบียบ วินัยอันจะเป็นประโยชน์ ต่อการบริหารงานราชการ บทวินัยจะต้องคู่กับการดำเนินการทางวินัย โดยที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ หากมีแต่เพียงบทวินัย เพียงอย่างเดียว ไม่มีการดำเนินการทางวินัยไปพร้อม ๆ กันก็จะ ทำให้บทวินัยไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ มีการละเมิด ละเว้นไม่ถือปฏิบัติอยู่เรื่อย ๆ ส่วนการดำเนินการ ทางวินัยนั้น คือ การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน ผู้ที่กระทำผิดวินัย บทวินัยหรือ การดำเนินการทางวินัยที่ดีนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เป็นสากล มีความเป็น ธรรม เป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติโดยทั่วไป ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและ ความเป็นมาที่เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน

2.1 ความหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

คำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่าวินัย มี 2 ลักษณะ คือ ลักษณะหนึ่ง หมายถึง ข้อปฏิบัติซึ่งเป็นการมองที่ปทัสฐานที่กำหนดไว้ และลักษณะหนึ่ง หมายถึง การอยู่ในแบบแผน ซึ่งเป็นการมองที่พฤติกรรม (Behavior) ของมนุษย์ การมองคำว่าวินัย ในความหมายข้างต้นจะทำให้เห็นวิธีการสร้างวินัยว่ามีอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ สร้าง ปทัสฐาน (Norm) โดยกำหนดข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ และประการที่สอง คือ สร้างพฤติกรรม (Behavior) เป็นการสร้างปัจจัยที่เสริมสร้างวินัยอีกทางหนึ่ง¹

¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554, พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556

คำว่า “วินัย” ตามนัยของสำนักงาน ก.พ.² หมายถึง การควบคุมความประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ แบบแผน ซึ่งวินัยข้าราชการพลเรือน อันได้แก่ บทบัญญัติวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์ สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรักษาชื่อเสียงของตนเอง เป็นต้น นอกจากนี้วินัยยังหมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาว่าสามารถควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของบทวินัยตามที่กำหนดไว้

อาจารย์ประวิณ ฌ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้สรุปความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามีความหมายได้ 2 ทาง คือ³

(1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนในองค์กรในหมู่เหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือมีความมุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติ ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติ เป็นแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในวงการครู ก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติ เป็นแบบของข้าราชการครู

(2) ความหมายในนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (behavior) ที่คนแสดงออกมา เป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน

ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้ เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจ เพราะฉะนั้นการที่จะทำให้คนในวงการใดมีวินัยจึงต้องปรับพฤติกรรม ต้องพัฒนาจิตใจด้วย มิใช่แต่จะพัฒนาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ให้รัดกุมเพียงอย่างเดียวหรือคอยแต่ลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า วินัย คือ การควบคุมความประพฤติ ซึ่งทำได้โดยการออกกฎข้อบังคับ ระเบียบ หรือโดยการฝึกอบรมการสอนเพื่อให้พฤติกรรมต่าง ๆ เป็นไปในทางที่ดี

สำหรับข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญก็คือ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญควบคุมตนเองและควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นการประพฤติ ปฏิบัติในทางไม่ชอบ ไม่ควร ส่วนความสำคัญของข้อกำหนดวินัยก็คือ เป็นข้อ

² สำนักมาตรฐานวินัย, สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ., 2553), น. 3.

³ ประวิณ ฌ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2523), น. 23 - 25

กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญยึดถือเป็นแบบแผนในการควบคุมความประพฤติและพฤติกรรมของตนเองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่พึงประสงค์ของทางราชการ วินัยจึงมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมและต่อตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ

การดำเนินการทางวินัย⁴ หมายถึง การดำเนินการทั้งหลายที่กระทำเป็นแบบพิธีการตามกฎหมาย กรณีเมื่อข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัยหรือกรณีถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหาทางวินัยการสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษทางวินัย รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการทางวินัยนั้น ยังหมายรวมถึงการส่งเสริม การป้องกันการเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยและป้องกันการกระทำผิดวินัยพร้อม ๆ กันด้วย

วินัยและการดำเนินการทางวินัยเป็นการกระทำของฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองที่กระทำต่อข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลในหน่วยงานโดยมีระเบียบ ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ บุคลากรต่าง ๆ รักษาระเบียบวินัย รวมถึงการลงโทษข้าราชการ เจ้าหน้าที่ บุคลากร ผู้ที่กระทำความผิดทางวินัยด้วย และในขณะเดียวกันเป็นการป้องกันการกระทำผิดวินัย การลงโทษทางวินัยถือเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญที่มีผลกระทบต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ทุกคน ดังนั้น ขั้นตอนกระบวนการ ในการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบขั้นตอน มีความเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันและรับรองคุ้มครองสิทธิของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และมีการกลั่นแกล้งด้วยเหตุไม่เป็นธรรม การที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนทุกคนต้องรักษาวินัย เป็นการกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติตน ตลอดถึงการดำเนินหน้าที่การงานของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรต่าง ๆ ภายในองค์กร หรือหน่วยงานเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีความคุ้มค่า และประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ดังนั้นแล้วระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรหน่วยงานเป็นอย่างยิ่ง

⁴ สำนักมาตรฐานวินัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 57.

2.2 ความหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย

คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว และจากการที่คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวหากไม่พอใจคำสั่งนั้นก็สามารถแก้ไขหรือเยียวยาได้โดยการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายเฉพาะของข้าราชการนั้น ๆ กำหนดไว้ คือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดในเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะก็ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาเบื้องต้นเมื่อถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการก็คือการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้แต่งตั้งถอดถอนที่ออกคำสั่งหรือองค์การบริหารงานบุคคลที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้ เพื่อให้มีการทบทวนหรือแก้ไขความเดือดร้อนของ ผู้ได้รับคำสั่งลงโทษนั้น หากไม่พอใจในผลการวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

สำหรับข้าราชการพลเรือน มีกฎหมายกำหนดวิธีการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนวิธีการอุทธรณ์ ซึ่งจะมีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และหากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่พอใจคำสั่งลงโทษนั้นและได้มีการอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. แล้ว ก็สามารถแก้ไขเยียวยา โดยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ และโดยที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งเป็นหนทางสุดท้ายที่ข้าราชการจะยึดเป็นที่พึ่งเพื่อให้ศาลสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง⁵

แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากการดำเนินการทางวินัยของฝ่ายปกครองของข้าราชการพลเรือนด้วยตนเองแล้ว ยังอาจถูกตรวจสอบจากหน่วยงานที่เป็นกลางคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) กรณีข้าราชการพลเรือนผู้นั้น

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

ถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวโทษกรณีเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการต่อคณะกรรมการป.ป.ท. ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและหากผลการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้นั้น โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และต้องพิจารณาโทษให้เป็นไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลเท่านั้น ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเป็นไม่ลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้นั้น แม้จะมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา คงทำได้เพียงใช้ดุลพินิจเปลี่ยนระดับ โทษจากไป่ออกเป็นปลดออกเท่านั้น และสำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กฎหมายให้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นได้ หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และหากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองสูงสุดต่อไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ผลของการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีผลผูกพันและกระทบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่ต้องปฏิบัติตาม คือ ไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และต้องพิจารณาโทษผู้ได้บังคับบัญชาตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แม้ว่าไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ซึ่งผลกระทบที่ตามมา คือ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์ต่อองค์การบริหารงานบุคคลได้ก็ตาม แต่องค์การบริหารงานบุคคลที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็เช่นเดียวกัน ไม่สามารถพิจารณาเปลี่ยนฐานความผิดในการลงโทษเป็นให้ไม่ถูกลงโทษ ย่อมส่งผลให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองนั่นเอง ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนก็ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางศาลในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นเพียงผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น จะมีกระบวนการหรือวิธีการอย่างไร ที่สามารถทำให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนมีความเป็นธรรม เหมาะสม มีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

2.3 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ ต้องอาศัยแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเป็นหลักประกันในการทำงานของข้าราชการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เพื่อไม่ให้มีการลงโทษด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง

2.3.1 หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย (Legality Principle)”

“หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”⁶ กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายนั้นอาจตกเป็น โฆษะหรือ ไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมาย ตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการหรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ ในภายหลัง

2.3.2 หลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (Legitimacy Principle)”

หลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” กำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น⁷ กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานะทางกฎหมายรองรับเหตุผลเบื้องต้น หลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ซึ่งอธิบายโดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐาน ในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่

กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้นั้น โดยปกติได้แก่พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับเช่นพระราชกำหนด เป็นต้น

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2546), น. 20 – 26

⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 20 – 26

ส่วน “กฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation)” หรืออนุบัญญัติอัน ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับนั้นอาจให้อำนาจแก่องค์กรของฝ่ายรัฐบาลบริหารในอันที่จะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เช่นกัน

“กฎหมายลำดับรอง” หรืออนุบัญญัตินั้นแท้ที่จริงแล้วคือการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งจะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติเท่านั้น⁸

2.3.3 หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Principle of Equality Before the Law)

หลักความเสมอภาค เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ และทุกคนต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน อันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคลและกับสังคม เพราะหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มนุษย์ดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีหากมนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันกับมนุษย์คนอื่นในสังคม หลักความเสมอภาคจึงหมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ไม่ใช่หมายความว่าทุกคนต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของและเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในสิทธิและในทางหน้าที่หรือภาระ⁹

หลักความเสมอภาค หรือหากมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วก็คือ สิทธิที่ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน องค์กรต่าง ๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกัน ในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค¹⁰

⁸ วรพจน์ วิศรุตพชญ์, หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, ในเอกสารประกอบการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1. (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), น. 15 – 20

⁹ หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, ในเอกสารการประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), น. 154.

¹⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556), น. 127.

ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อหลักความเสมอภาค เพราะฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันเป็นการผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายหรืออำนาจในการกำหนดมาตรการที่จะเป็นการแทรกแซงต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการกระทำใดที่อาจละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว ภารกิจของฝ่ายปกครองนั้นเกี่ยวกับกฎเกณฑ์อันเป็นเรื่องเฉพาะเรื่องตั้งแต่ 2 กรณีขึ้นไป โดยปฏิบัติให้แตกต่างกันตามหลักแล้วในกรณีของฝ่ายปกครองการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้นเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจการใช้ดุลยพินิจอิสระในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งเท่านั้น หากกฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบในทางกฎหมายและกำหนดผลไว้อย่างชัดเจน เมื่อได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายแล้ว แต่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของกฎหมายในกรณีนี้ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคเช่นกัน แต่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในกรณีนี้เป็นการใช้กฎหมายอย่างผิดพลาด

หลักความเสมอภาคนั้นนำไปสู่ความผูกพันต่อตนเองของการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งความผูกพันดังกล่าวนี้ย่อมได้รับการยืนยันจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างต่อเนื่องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลยพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นมาโดยตลอด ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมิอาจใช้ดุลยพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้ เว้นแต่มีเหตุผลที่สำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องใช้ดุลยพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ๆ มา แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลายาวในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างมีเหตุผล และการเปลี่ยนแปลงนั้นนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในอนาคต

หลักของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันมิได้เรียกร้องการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใด ๆ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย หมายถึงกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันสองข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกันในสาระสำคัญเท่านั้น ซึ่งมีความหมายว่าบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลหนึ่งหรือข้อเท็จจริงหนึ่ง สามารถเปรียบเทียบกับอีกบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลหนึ่งหรือข้อเท็จจริงหนึ่งได้ โดยนำลักษณะที่เป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้น ๆ เป็นจุดยึดโยงในการเปรียบเทียบ Gerhard Leibholz เห็นว่าการพิจารณาว่าอะไรเป็นสาระสำคัญ มีเนื้อหาเช่นเดียวกับหลักข้อห้ามมิให้ใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ (Willkürverbot) หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายนั้น มีหลักอันเป็นสาระสำคัญว่า

“จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ไม่ให้แตกต่างกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน ไม่ให้เท่าเทียมกัน”¹¹

ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการนั้นเมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ต้องดำเนินการสอบสวนโดยใช้วิธีการและมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการประเภทใดก็มีความเสมอภาค เป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติด้วยวิธีการเดียวกัน หากใช้วิธีการและมาตรฐานที่ต่างกัน โดยแบ่งแยกจากประเภทของข้าราชการนั้นถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักของความเสมอภาค

2.4 จุดมุ่งหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการพลเรือนเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อำนาจความสะอาดแก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการและการดำเนินการอื่น ๆ ของทางราชการ จึงต้องมีการประพฤติตนให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีการประพฤติปฏิบัติตนที่ดีอยู่ในระเบียบวินัย ย่อมส่งผลให้ประชาชนมีความเชื่อถือ ศรัทธาต่อตัวข้าราชการ หน่วยงานของราชการรวมถึงรัฐบาลโดยรวมด้วยอันเป็นผลดีต่อการบริหารการดำเนินงานราชการและการปกครองประเทศให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพ

วินัย มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงาน การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในการทำงาน ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อควรปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าบทบัญญัติทางวินัย จึงต้องคำนึงถึงกรณีการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นด้วยว่าจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานหรือไม่ ถ้าไม่มีผลกระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัย เพราะเมื่อมีการกำหนดเป็นบทวินัยไว้แล้ว ข้าราชการเจ้าหน้าที่ บุคลากรต่าง ๆ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติฝ่าฝืนก็จะผิดวินัยและถูกลงโทษทางวินัยตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ส่วนในกรณีที่บทวินัยมีการบัญญัติกำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่าการกระทำอย่างไรเป็นอย่างผิด เช่น มาตรา 85(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติความผิดวินัยอย่างร้ายแรงว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง”¹² การที่จะพิจารณาว่าอย่างไรเป็น

¹¹ บรรเจิด ลิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544), น. 178 - 179

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85(4) บัญญัติว่า การกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

การประพาดตัวอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้นต้องนำเอาจุดมุ่งหมายของวินัยมาประกอบเพื่อพิจารณาว่าการกระทำนั้นมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานที่ปฏิบัติหรือไม่อย่างไร ถ้ากระทบไม่ว่าเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ถือว่าผิดวินัย ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรจะถือว่ามีความผิดทางวินัย แต่ผลกระทบอาจเป็นผลกระทบโดยอ้อมก็ได้ เช่น การกระทำที่ทำให้เสียชื่อเสียงของตน หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันทำให้ประชาชนไม่เลื่อมใสศรัทธาในระบบราชการและไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการเป็นผลกระทบทางอ้อมที่ทำให้ราชการได้รับความเสียหายได้¹³

การลงโทษทางวินัย ถือเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการเพื่อเป็นการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัย โดยที่การลงโทษทางวินัยนั้น องค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะนำเอาวิธีการดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัยมาใช้เป็นวิธีการหรือมาตรการสุดท้ายในการบังคับตามวินัยของข้าราชการ แต่ส่วนใหญ่ใช้วิธีการหรือมาตรการในการส่งเสริม เสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัย ให้ผู้บังคับบัญชารักษาวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้ข้าราชการหรือผู้ใต้บังคับบัญชา มีระเบียบวินัยแทนการดำเนินการทางวินัยแต่เพียงอย่างเดียว

การลงโทษทางวินัยนั้น เพื่อเป็นการรักษาความคงอยู่ การมีสภาพบังคับของกฎหมาย ระเบียบ กฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องของวินัย และได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รักษากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย โดยการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดวินัยเพื่อเป็นการห้ามปรามไม่ให้ผู้อื่น เอาเป็นแบบอย่าง เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ รวมทั้งการบำรุงขวัญและกำลังใจของข้าราชการ ผู้ที่ประพฤติปฏิบัติชอบอยู่ในระเบียบวินัย เพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้เป็นผู้มีสมรรถนะพร้อมในทุก ๆ ด้าน ในการปฏิบัติงาน ปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการที่สร้างชื่อเสียงและความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการลงโทษทางวินัย และการดำเนินการทางวินัยจะแตกต่างจากการดำเนินการตามกฎหมายอาญา การลงโทษทางอาญาก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษ เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดโดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการดำเนินการทางอาญาก็เพื่อเป็นการก่อให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยในสังคมและรักษาไว้ซึ่งศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยรวม และมีความแตกต่าง จากการดำเนินการทางวินัยในสาระสำคัญ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยนั้น เพื่อต้องการให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รักษาระเบียบวินัย ควบคุมความประพฤติการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี อยู่ในกรอบระเบียบวินัยเพื่อประโยชน์การบริหารราชการ ซึ่งการลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้พิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมี

¹³ สำนักมาตรฐานวินัย, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 2*, น. 3

ความแตกต่างไปจากการดำเนินการและลงโทษทางอาญาที่ต้องมีการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการดำเนินการทางอาญาไว้ และมีการบังคับหรือการลงโทษ โดยอาศัยอำนาจศาลหรืออำนาจทางตุลาการเป็นสำคัญ

2.5 จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญมีจุดมุ่งหมายในการลงโทษดังนี้¹⁴

2.5.1 รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพราะเมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยก็ควรได้รับโทษเพื่อไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง แต่ถ้าหากข้าราชการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือเป็นความผิดครั้งแรก ผู้บังคับบัญชาอาจลดโทษ โดยให้ว่ากล่าวตักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

2.5.2 รักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ กำลังใจและสมรรถภาพของข้าราชการ การลงโทษทางวินัยต้องมีการลงโทษโดยนับพลัน กล่าวคือ การลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับความผิด การลงโทษให้เป็นธรรมและมีการลงโทษเสมอหน้ากัน รวมทั้งให้เหมาะสมกับความผิด หากมีการลงโทษเพราะไม่ชอบพอเป็นการส่วนตัว อาจทำให้ข้าราชการเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพราะอาจถูกผู้บังคับบัญชากลับแก้งได้

2.5.3 จูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เพราะการลงโทษทางวินัยนอกจากทำให้ผู้ถูกลงโทษทราบว่าถูกลงโทษกรณีใดแล้ว ยังทำให้ผู้ถูกลงโทษได้รู้สำนึกในการกระทำของตนว่าสิ่งที่ได้กระทำเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ ทั้งนี้การที่ถูกลงโทษทำให้มีการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

2.5.4 ชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ เนื่องมาจากงานของทางราชการเป็นงานที่เกี่ยวกับประชาชน หากข้าราชการผู้ที่รับผิดชอบปฏิบัติต่อประชาชนไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การเรียกเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของทางราชการ เมื่อข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย จึงต้องถูกลงโทษทางวินัยเพื่อรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อทางราชการนั้น

¹⁴ สำนักมาตรฐานวินัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 30

2.6 ประเภทโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทยในปัจจุบัน¹⁵

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการบัญญัติกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน เพื่อใช้ลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้ที่กระทำความผิดทางวินัยในกรณีต่าง ๆ ตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการแบ่งโทษทางวินัยออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ โทษทางวินัยประเภทร้ายแรงและโทษทางวินัยประเภทไม่ร้ายแรง และตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้มีการกำหนดโทษทางวินัยแบ่งย่อย ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับความผิดและการลงโทษที่เหมาะสม โดยกำหนดโทษทางวินัยออกเป็น 5 สถาน¹⁶ ดังนี้

2.6.1 ภาคทัณฑ์ เป็นการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นการกระทำความผิดวินัยที่เป็นความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดวินัยดังกล่าว อันมีเหตุอันควรงดโทษดังกล่าว จะดำเนินการ โดยใช้วิธีการทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือให้ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

2.6.2 ตัดเงินเดือน เป็นการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนร้อยละของเงินเดือนและตัดเงินเดือนเป็นจำนวนกี่เดือน เช่น ตัดเงินเดือนร้อยละ 4 เป็นระยะเวลา 2 เดือน เมื่อพ้นระยะเวลา 2 เดือนแล้วก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติ

2.6.3 ลดเงินเดือน เป็นการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นการลงโทษโดยการลดเงินเดือนของข้าราชการผู้นั้นลงเป็นจำนวนร้อยละของเงินเดือนที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับ เช่น ลดเงินเดือนจำนวนร้อยละ 4

2.6.4 ปลดออกจากราชการ เป็นการลงโทษข้าราชการผู้ซึ่งกระทำความผิดอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้พ้นจากราชการ แต่ข้าราชการผู้นั้นยังคงมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ หรือเงินบำนาญ จากทางราชการเป็นเสมือนว่าข้าราชการผู้นั้นลาออกจากราชการหรือออกจากราชการตามปกติ

2.6.5 ไล่ออกจากราชการ เป็นการลงโทษข้าราชการผู้ซึ่งกระทำความผิดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้พ้นจากราชการ ซึ่งข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ หรือเงินบำนาญจากราชการแต่อย่างใด การลงโทษไล่ออกจากราชการนั้นถือเป็นโทษที่ร้ายแรงและเป็นโทษในสถานที่หนักที่สุด ของโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งอาจเปรียบเทียบกับโทษไล่ออกจากราชการนั้นเป็นเสมือนการประหารชีวิตข้าราชการผู้ซึ่งถูกลงโทษก็ว่าได้ ดังเช่นประหารชีวิตตามกฎหมายอาญา

¹⁵ สำนักมาตรฐานวินัย, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 2*, น. 106

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 88.

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

การดำเนินการทางวินัยเพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการทางนิติธรรม โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนการดำเนินการและการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความสุข สร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ

การบริหารงานบุคคลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ มีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วยหลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมือง

หลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ หมายถึง การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด และถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด ก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชน ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองเช่นเดียวกัน

2.7.1 แนวคิดการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อให้การดำเนินการทางวินัย การลงโทษข้าราชการพลเรือนเป็นไปโดยความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการดำเนินการทางวินัยรวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการ การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปตามระเบียบขั้นตอน ของกฎหมาย และต้องมีการคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายแทบทั้งสิ้น

การบังคับบัญชา รวมถึงการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประเทศมีเสถียรภาพ มีความมั่นคง ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุข สร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อระบบราชการ และประเทศซึ่งต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน แบบแผน ธรรมเนียม รวมถึงนโยบายของรัฐ หรือมติคณะรัฐมนตรี ข้อสั่งการต่าง ๆ โดยบุคคลที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการต้องดำเนินการปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ มีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบังคับบัญชา การบริหารงานบุคคลที่ดีจึงต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม จริยธรรมอันประกอบด้วยหลักการหรือแนวทางสำคัญ ๆ คือ หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน หลักความรู้ความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมืองและหลักการที่มีความสำคัญประการหนึ่งคือ หลักการประกันความมั่นคงในอาชีพราชการซึ่งหมายถึงการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ที่จะไม่ถูกลงโทษหรือถูกกีดกันแก่งัดให้ออกจากราชการ โดยไม่มีความผิดหรือด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรม ในกรณีที่ข้าราชการเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด ก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการพลเรือนซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ คือในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนหรือของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยรวมถึงการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ได้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น ไม่ว่าในรูปแบบ ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัย ต้องดำเนินการตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัดเสมอ

2.7.2 แนวคิดการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542¹⁷

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการปกครอง การบริหารราชการของประเทศ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไม่ได้มีขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ต้องกำหนดนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าอำนาจ

¹⁷ วิชาญชัย สอนองคุณ, “ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดข้าราชการพลเรือนสามัญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556)

การบริหารประเทศของรัฐบาลมีอย่างกว้างขวางครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน ซึ่งในการบริหารงานของรัฐบาลมีความเกี่ยวพันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตน ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงพยายามสร้างสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งหาวิธีการในการควบคุมในการบริหารประเทศโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่มีแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เป็นมาตรการหรือวิธีการอย่างหนึ่งที่ตั้งผลให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ถ้าหากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่ายเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายข้างต้นบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีความเสมอภาค เท่าเทียมกัน มีความเป็นธรรม มาตรการต่าง ๆ อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมายมีอยู่หลายลักษณะ และในแต่ละลักษณะยังมีจุดมุ่งหมายและผลที่แตกต่างกันอีกด้วย สภาพบังคับบางลักษณะมีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้ประชาชนปฏิบัติตามและเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมายเพราะเกรงกลัวว่าจะถูกลงโทษหรือถูกบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งเป็นมาตรการที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งในด้านจิตวิทยา สังคมวิทยา หรือสภาพบังคับทางกฎหมายบางลักษณะมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกัน (Preventive) มิให้เกิดผลร้าย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสังเกตเห็นได้ว่าการกระทำใดน่าจะก่อให้เกิดอันตรายขึ้น ก็อาจมีการห้ามให้หยุดการกระทำนั้น ๆ เสียก็ได้ด้วยวิธีการตามกฎหมาย แต่ในสภาพบังคับบางประเภทก็มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการเมืองการปกครองของรัฐหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ เข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือเอกชนอันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทั่ว ๆ ไป คือกำหนดให้เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งอาจใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการได้ จากความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรในการวางระเบียบและควบคุมต่าง ๆ ภายในรัฐเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนมีเหตุผลมาจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ

สังคม ค่านิยมต่าง ๆ จึงทำให้มีความจำเป็นต้องมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่วางระเบียบควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ประกอบกับโครงสร้างของระบบราชการแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวความคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระถูกนำมาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ถือเป็นกลไกของการบริหารราชการของรัฐบาลรูปแบบสมัยใหม่ อันมีแนวคิดมุ่งไปในทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการแบบเดิม ที่เป็นปัญหาในปัจจุบันคือ ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิมยึดติดอยู่กับระเบียบกฎหมาย การถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายหลายฉบับ โดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ปัญหาขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องใหม่ ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนของฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่และปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารแบบเดิมเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ประโยชน์ของรัฐและในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.7.3 แนวคิดการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการมีองค์กรภาครัฐหรือหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษที่มีความเข้มแข็ง และสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบกับในขณะนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีภารกิจในการดำเนินคดีทุจริตซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก ควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พร้อมทั้งมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2551 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ทำให้เกิดองค์กรของรัฐองค์กรที่มีชื่อว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) มีภารกิจสำคัญอย่างยิ่งในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คือ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์การทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบในภาครัฐของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษลงมา หรือประเภทข้าราชการทหารซึ่งครองยศตั้งแต่พันโทลงมา หรือประเภทข้าราชการตำรวจซึ่งครองยศตั้งแต่พันตำรวจโทลงมา ต่อมามีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2560 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁸ แต่สามารถมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการแทนได้¹⁹ เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น²⁰ เมื่อได้รับมอบหมาย

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. ถือเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษ ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี จึงเป็นกลไกเครื่องมือ กลไกของฝ่ายบริการ (รัฐบาล) ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิยมของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม

2.7.4 แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายถึงการที่รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนทรัพย์สินของประชาชน ที่มีลักษณะในการกำหนดสิทธิ หน้าที่ การเปลี่ยนแปลง หรือการระงับสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน เช่น การมีคำสั่งหรือการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคมที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม²¹ เป็นต้น

การดำเนินการทางปกครอง จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีเครื่องมือเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการต่าง ๆ ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ การดำเนินงานทางปกครองมีเครื่องมือที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการ ซึ่งปรากฏในรูปแบบและประเภทต่าง ๆ ของการกระทำของฝ่ายปกครอง เนื่องจากภารกิจ การดำเนินการของฝ่ายปกครองมีความหลากหลายรูปแบบ ฉะนั้นประเภทขององค์กรฝ่ายปกครอง จึงมีความหลากหลายตามไปด้วย จึงจำเป็นต้องมีการศึกษารูปแบบของการกระทำของฝ่ายปกครอง ในแต่ละรูปแบบ โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง คือการดำเนินกิจการทางปกครองในนิติรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองซึ่งสรุปได้ ดังนี้²²

¹⁸ มาตรา 234 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, *เชิงอรรถที่ 2*, น.2

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 62 *เชิงอรรถที่ 3*, น.2

²⁰ ข้อ 10 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา พ.ศ. 2562, *เชิงอรรถที่ 4*, น.2

²¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551), น. 2.

²² *เรื่องเดียวกัน*, น. 28.

2.7.4.1 หลักการพอสมควรแก่เหตุ (Fair Principles for Reasoning)

แนวคิดเกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในประเทศไทยไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใดและมีรากฐานมาจากที่ใดมีเพียงความเห็นของนักวิชาการและรายงานวิจัยบางฉบับที่กล่าวถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุในประเทศไทยว่ามาจาก “หลักความยุติธรรม” โดยหลักความสมควรแก่เหตุ (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit หรือเรียกกันในทางนิเสธว่า Übermassverbot) เป็นหลักหนึ่งของนิติรัฐ และมีบทบาทมากในกฎหมายมหาชนเยอรมันและมีภาคบังคับในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักนี้เรียกร่องว่า วิธีการหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้ให้เป็นตามวัตถุประสงค์นั้นจะต้องเหมาะสม จำเป็น อีกทั้งมาตรการที่ใช้ต้องได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่จะได้รับ (in einem angemessenen Verhältnismäßigkeit)²³

หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควรและถือเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร่องให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ²⁴

2.7.4.2 หลักความชัดเจนแน่นอนและการคาดหมายได้ (Clarity and Predictability Principles)

การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติ ดังนั้นการกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครองความชัดเจนแน่นอนตลอดจนการคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29²⁵ และตรงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25

2.7.4.3 หลักสุจริต (Good faith)

หลักสุจริต (Good faith) หรือที่เรียกกันในภาษาเยอรมันว่า “Legal principle” ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความประพฤติของบุคคลในทุก ๆ เรื่องทั้งนี้เพื่อนำมา

²³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 263.

²⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), น. 28-29

²⁵ เรื่องเดียวกัน, น. 35.

ซึ่งความถูกต้องและเป็นธรรมในสังคมจนถูกมองว่าเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมาย²⁶ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชนกฎหมายมหาชนและกฎหมายระหว่างประเทศในสถานะของ “บทครอบจักรวาล” (Generalklauseln)²⁷ หลักการนี้ปรากฏขึ้นในระบบกฎหมายโรมันตั้งแต่ประมาณศตวรรษที่ 2 โดยเข้ามามีบทบาทอย่างมาก ในการสร้างความเชื่อมั่นว่าชาวโรมันจะประพฤติปฏิบัติอย่างซื่อสัตย์ และเป็นธรรมต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการผูกนิติสัมพันธ์กันทางกฎหมาย หากพบว่ามีกรกระทำใด ๆ อันมีลักษณะที่ไม่ซื่อสัตย์แล้ว กรณีย่อมถือเป็นการขัดแย้งต่อหลักสุจริต (Contra Bonam Fidem)²⁸

หลักสุจริตถือกำเนิดจากการสอดแทรกอยู่ในกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Procedural Law) ก่อนที่จะขยายตัวไปยังกฎหมายสารบัญญัติ (Substantive Law) โดยปรากฏชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยเรื่องสัญญาของโรมัน (Roman Contract Law) จนกระทั่งในยุคใหม่ หลากหลายประเทศได้นำเอาหลักสุจริตนี้²⁹ ไปบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในค้ำบทกฎหมายของตนเองไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่บัญญัติไว้ในประมวลแพ่งมาตรา 1134 สวิตเซอร์แลนด์และสาธารณรัฐโปรตุเกสบัญญัติไว้ในมาตรา 2 สาธารณรัฐอิตาลีบัญญัติไว้ในมาตรา 1175 และ 1375 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีบัญญัติไว้ในมาตรา 242 ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์บัญญัติไว้ในมาตรา 6: 248 และประเทศไทยได้มีการบัญญัติหลักสุจริตไว้ในมาตรา 5 ด้วยเช่นเดียวกัน

²⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ, หลักสุจริตและเหตุผลเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 16.

²⁷ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ เคยกล่าวว่าหลักสุจริต หรือ “หลักความซื่อสัตย์และไว้วางใจ” นั้น เป็นหลักกฎหมายที่ใช้ได้กับทุกแขนงในฐานะของ “บทบัญญัติครอบจักรวาล” แม้ว่าท่านใช้คำว่า “บทบัญญัติ” ซึ่งดูประหนึ่งจะกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงในกรณีของบทบัญญัติว่าด้วยหลักสุจริตที่ตราไว้ในประมวลแพ่ง แต่หากพิจารณาให้ดีจะเห็นว่าท่านอาจารย์พยายามที่จะนัยว่า “หลักสุจริต” เป็น “หลักครอบจักรวาล” ที่สามารถใช้ได้กับกฎหมายทุกสาขาดังที่ท่านได้ยกตัวอย่างแนวคิดของระบบกฎหมายเยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์และออสเตรเลีย รายละเอียดโปรดอ่าน ปรีดี เกษมทรัพย์, หลักความสุจริตคือหลักความซื่อสัตย์และไว้วางใจ (Treu und Glauben) หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ รศ.ดร.สมศักดิ์ สิงห์พันธุ์, 2526.

²⁸ George Mousourakis, the Historical and Institutional Context of Roman Law (Ashgate Publishing, USA)(2003) p, 34.

²⁹ หลักสุจริตถูกเรียกในสาธารณรัฐอิตาลีว่า “Correcttezza” ในขณะที่ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เรียกว่า “Redelijkheid en Billijkheid”

ก. หลักสุจริตในกฎหมายเอกชน

“หลักสุจริต” ได้รับการยอมรับนับถืออย่างแพร่หลายทั้งในประเทศที่มีระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรและจารีตประเพณีด้วยการนำไปบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายโดยหาได้นำไปใช้กับกฎหมายสัญญา (Law of Contract) ตามแนวคิดของกฎหมายโรมันเพียงเท่านั้น หากแต่ยังนำมาใช้กับกฎหมายหนี้ (Law of Obligation) กฎหมายประกันภัย (Law of Insurance) กฎหมายละเมิด (Law of Tort) กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน (Law of Property) กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Law) ฯลฯ การแพร่หลายของหลักสุจริตในกฎหมายต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง³⁰ แต่คำถามที่ว่าหลักเศรษฐกิจที่มีความเป็นนามธรรมสูง จะมีขอบเขตการบังคับใช้อย่างไร ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันในกลุ่มนักกฎหมายทั่วโลก อย่างไรก็ตามถึงขอบเขตการบังคับใช้หลักสุจริตแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งนี้น่าจะทำให้เห็นภาพลักษณะของหลักการได้ชัดเจนมากขึ้นก็คือการเข้าไปทำความเข้าใจในประเภทของหลักสุจริตประเด็นหนึ่ง พร้อมทั้งเข้าไปศึกษาถึงการทำหน้าที่ของหลักการว่าเป็นอย่างไรอีกประเด็นหนึ่ง³¹

ข. ประเภทของหลักสุจริต

โดยส่วนใหญ่ กลุ่มประเทศยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร จะมีการแบ่งแยกประเภทของหลักเศรษฐกิจเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยจำแนกเป็น 2 ประเภท ได้แก่หลักเศรษฐกิจในเชิงนามธรรม (Subjective Good Faith) และหลักสุจริตในเชิงรูปธรรม (Objective Good Faith)³² โดยหลักสุจริตในเชิงนามธรรม หมายถึง สภาวะจิตใจ (State of Mind) ที่บุคคลใด ๆ ไม่รู้ หรือไม่จำเป็นต้องรู้ในข้อเท็จจริงในข้อเท็จจริงหนึ่ง หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง เช่น กรณีบุคคลซื้อทรัพย์สินมาโดยสุจริต แต่ปรากฏต่อมาว่ามีผู้มาได้แย้งว่าตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยหลักทั่วไปของกฎหมายทรัพย์สินแล้วถือว่ากรณีนี้เป็นไปตามหลักสุจริตในการได้มาซึ่งทรัพย์สิน (Bona Fide Acquisition) ผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องคืนทรัพย์สินเพียงแต่ขาดจำต้องชำระเงินค่าทรัพย์สิน

³⁰ Jan M. Smits Encyclopedia of Comparative Law (Edward Elgar Publishing Limited, USA) (2006) p. 7.

³¹ ผู้เขียนได้นำเสนอการจัดเรียงหัวข้อเพื่อศึกษาขอบเขตการบังคับใช้หลักสุจริตตามแนวคำสอนของท่านศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ซึ่งมีความชัดเจนเป็นอย่างมาก

³² Angelo DM Forte, *Good Faith in Contract and Property* (Hart Publishing, USA) 2000 p. 7.

ค. หลักสุจริตในการกระทำทางปกครอง

การซื่อสัตย์และไว้วางใจต่อกัน มีหลักสำคัญคือ การรักษาสิ่งจะ การไม่แสวงหาผลประโยชน์จากการฉ้อฉล และการดำรงตนด้วยความซื่อสัตย์ หลักสุจริตเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายที่พัฒนามาตั้งแต่สมัยโรมัน และใช้บังคับกฎหมายทั้งระบบทุกประเภท ในกฎหมายปกครองที่นำหลักสุจริตตามหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ ในฐานะหลักกฎหมายพื้นฐานที่บังคับทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายประชาชน มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อกันโดยสุจริต ผู้ใดกระทำโดยไม่สุจริต จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยสามารถสรุปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.733/2554 หลักการใช้สิทธิโดยสุจริตและผลอันเกิดจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี ทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต การที่บุคคลใดใช้สิทธิหรือชำระหนี้โดยไม่สุจริต กฎหมายย่อมไม่ให้ความคุ้มครองกล่าวคือ ไม่มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ นอกจากนั้นหากบุคคลใดใช้สิทธิโดยไม่สุจริตแล้วเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ผู้ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐทั้งระบบ จึงนิยมใช้บังคับกับการใช้สิทธิและการชำระหนี้ทั้งตามสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง หากฝ่ายปกครองบอกเลิกสัญญาทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองมีเหตุบอกเลิกสัญญา แต่ถ้าหากบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริตต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริตนั้น

2.7.4.4 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (The Public Interest Principle of Government)

ประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากกรยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้น อาจจะเป็นการกระทำที่ทำให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยได้ เช่น การที่รัฐให้ทุนการศึกษาหรือให้เงินอุดหนุนเกษตรกรกรณีดังกล่าว ย่อมถือว่าฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจก่อนข้างกว้างขวางในการดำเนินการก่อตั้งเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครองต่าง ๆ เงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าว

คือ ฝ่ายปกครองจะต้องอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลตามสมควรว่าการกระทำของตนนั้นมีผลเป็นการกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างไร³³

2.7.4.5 หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจ (Trust Principle)

หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจคือการใช้อำนาจในรูปแบบต่างๆขององค์กรของรัฐจะต้องไม่ล่วงละเมิดความเชื่อถือน่าเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อกฎหมายหรือการใช้อำนาจต่างๆของรัฐประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่จะได้รับจากการใช้อำนาจหนึ่ง ๆ ไม่ได้มีน้ำหนักเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกชน (Individual Interest) ที่จะต้องเสียหายจากการใช้อำนาจนั้น ทั้งนี้ หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดหลักการตีความกฎหมายตลอดจนหลักกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้พิจารณาประกอบการตัดสินใจยกเลิกหรือเพิกถอนกฎหมาย มาตรการ หรือคำสั่งต่าง ๆ ของรัฐและบ่อยครั้งก็จะถูกนำไปปรับใช้เป็นเหตุผลพื้นฐานในการชดเชยค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจ ก็คือหลัก กฎหมายที่คุ้มครองสถานะในทางกฎหมายของบุคคลจากการล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐนั่นเอง³⁴

2.7.4.6 หลักความเสมอภาค (Principle of Equality)

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้น เป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

³³ มานิตย์ วงศ์เสรี, “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือน่าเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2550, น. 40-41.

³⁴ วรณารี สิงห์โต, “การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (Der Vertrauensschutz bei der Aufhebung eines Verwaltungs aktes),” วารสารกฎหมายปกครอง, 27(2). น. 88. (2553)

ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค³⁵ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักที่ใช้ควบคุมไม่ให้รัฐหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ และใช้ในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของรัฐไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของฝ่ายปกครอง หรือการพิจารณาตีของศาล

2.8 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การปกครองระบบนิติรัฐ ถือว่ากฎหมายเป็นที่มาของอำนาจและข้อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ กฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองและต่อการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน มีการกำหนดกรณีต่างๆเกี่ยวกับการใช้อำนาจและเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้ อย่างชัดเจน ไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ในทางปฏิบัติองค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมายหรือองค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถระบุกรณีต่างๆ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ รวมทั้งผลตามกฎหมายอันเกิดจากการปรับใช้กฎหมายได้อย่างละเอียดสำหรับทุก ๆ กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสมัยใหม่ที่ภารกิจของรัฐและภารกิจหน้าที่ในการบริหารมีปริมาณมากและสลับซับซ้อน องค์กรนิติบัญญัติจึงมีความจำเป็นต้องเปิดช่องทางให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้อง เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุตามวัตถุประสงค์³⁶

2.8.1 อำนาจที่กฎหมายกำหนด

รัฐที่ปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตยยึดหลักนิติรัฐ (Legal State Principle) และหลักประชาธิปไตย (Democratic Principle)³⁷ ในการบริหารรัฐต้องยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

³⁵ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น. 38.

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกเบี๋ย, 2551), หน้า 65 - 66

³⁷ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”, วารสารกฎหมายปกครอง 8, น. 37 (2532).

ได้บัญญัติขึ้น ในขณะที่เดียวกันประโยชน์ของคนส่วนใหญ่หรือประโยชน์สาธารณะต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างกฎเกณฑ์หรือสภาพบังคับของกฎหมายไว้กว้าง ๆ และสามารถสนองตอบข้อเรียกร้องต้องการของประโยชน์มหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกระเทือนเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด ภายใต้หลักการและแนวปฏิบัติครั้งก่อน ๆ ภาวะวิสัย พฤติการณ์ ข้อเท็จจริง สภาพทางเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา ความรู้สึกของสังคมและวิญญูณที่พึงคาดหมายได้ว่าควรเป็นดังเช่นวิสัยปกติธรรมดาของเหตุนั้น ๆ ซึ่งเป็นความสามารถของฝ่ายปกครองในอันที่จะตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาทางเลือกหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ทำได้เพื่อให้ผลการตัดสินใจบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย บนรากฐานของความเสมอภาค สมควรแก่เหตุ เหมาะสมจำเป็น ได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล ความสามารถที่ฝ่ายปกครองมีอยู่ดังกล่าว คือ อำนาจดุลยพินิจตามที่กฎหมายกำหนด

หากพิจารณาบทกฎหมายทั่วไปแล้วจะพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนไม่น้อยที่กำหนดผลทางกฎหมายไว้ประการเดียว สำหรับข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจดำเนินการทางกฎหมาย ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เพียงประการเดียวเท่านั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงจะชอบด้วยกฎหมายตามสภาพเช่นนี้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่กำหนดผลทางกฎหมายเพียงประการเดียว แต่บทบัญญัติกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจเลือกผลทางกฎหมายจากหลาย ๆ ประการให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่ง³⁸ ดังนั้น อำนาจที่กฎหมายกำหนด จึงมี 2 ประการ คือ

2.8.1.1 อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) หรือนักวิชาการบางท่านเรียกว่าอำนาจผูกพัน หรืออำนาจหน้าที่³⁹ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความที่ได้กำหนดไว้ กฎหมายกำหนดผลไว้เพียงประการเดียว การกำหนดให้อำนาจผูกพันแก่เจ้าหน้าที่

³⁸ สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง”. *วารสารนิติศาสตร์* 17, น. 56. (2530).

³⁹ อิศสระ นิติทัศน์ประกาศ, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ เล่ม 1*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), น.102.

ฝ่ายปกครองอยู่บนความคิดในเรื่องความยุติธรรมโดยทั่วไปคือ ความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่ต่อข้อเท็จจริงเฉพาะราย⁴⁰

2.8.1.2 อำนาจดุลยพินิจ (Discretionary Power) กล่าวคือ ให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเอง ในขอบเขตแห่งกฎหมายซึ่งภายในขอบเขตดังกล่าวอาจมีการตัดสินใจได้หลายแนวทาง และไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจแนวทางใด การตัดสินใจนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น⁴¹ ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจเนื่องจากความคิดในเรื่องวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมาย โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ทำให้การใช้กฎหมายไม่แข็งกระด้าง แต่สามารถยืดหยุ่นปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้ เป็นกรณีที่คำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะคดี กล่าวโดยสรุปอำนาจดุลยพินิจ คือ กฎหมายให้อิสระในการเลือกกระทำแก่ฝ่ายปกครอง⁴² แต่อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองส่วนใหญ่เป็นอำนาจที่ประกอบด้วย อำนาจผูกพันและอำนาจดุลยพินิจผสมกันไป การพิจารณาขอบเขตของอำนาจดุลยพินิจแยกได้ 2 กรณี⁴³ ได้แก่

1) กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแต่อย่างใด เช่น การพิจารณาวินิจฉัยข้าราชการพลเรือนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการอย่างไรแล้วแต่ผู้บังคับบัญชาจะเลือกใช้วิธีการก็ได้ เรียกว่า ดุลยพินิจอย่างกว้าง

2) กรณีฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจอย่างจำกัด อำนาจดุลยพินิจกรณีนี้ เป็นอำนาจอยู่ระหว่างดุลยพินิจอย่างสมบูรณ์กับอำนาจผูกพัน เช่น การพิจารณาวินิจฉัยข้าราชการพลเรือนกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี กล่าวคือ มีดุลยพินิจให้เลือกที่จะลงโทษปลดออกหรือไล่ออกก็ได้ แต่จะลงโทษนอกเหนือจากนี้ไม่ได้เรียกดุลยพินิจอย่างแคบ

⁴⁰ สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 38*, น.57.

⁴¹ วรเจตน์ ภาศิริตัน, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น. 57.

⁴² โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง”, *วารสารนิติศาสตร์* 12, น. 71 (2524).

⁴³ มนูญ สะมาลา, “ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยข้าราชการครู”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์, 2539), น. 123.

2.8.2 หลักการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง

การใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองไม่ใช่การกระทำตามความพอใจ แต่อยู่ภายใต้ความผูกพันตามกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดุลยพินิจฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต นิติรัฐมีแต่การใช้ดุลยพินิจตามหน้าที่ ขอบเขตความชอบด้วยกฎหมาย เป็นสิ่งจำกัดดุลยพินิจฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งชี้้นำ การใช้ดุลยพินิจโดยไม่ถูกต้องสอดคล้องตามหลักกฎหมายย่อมเป็นการใช้ดุลยพินิจฝ่ายปกครองที่บกพร่อง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจที่จะควบคุมตรวจสอบได้ และหลักที่ฝ่ายปกครองควรคำนึงและผูกมัดในการใช้ดุลยพินิจ ได้แก่

2.8.2.1 หลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle) เป็นหลักการขั้นพื้นฐานในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ⁴⁴

สรุปหลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนบังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่อยู่ในวิสัยจะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้โดยมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรหรือรัฐแล้วแต่กรณี น้อยที่สุด และห้ามมิได้ที่องค์กรของฝ่ายปกครองออกคำสั่งซึ่งหากได้ลงมือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์น้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่ตกแก่ราษฎรหรือรัฐ

2.8.2.2 หลักความเสมอภาค (Equality Principle) เป็นหลักหนึ่งของสิทธิขั้นพื้นฐาน คือการใช้กฎหมายให้มีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอหน้าเท่าเทียมกัน ไม่ว่าในทางวิธีสบัญญัติ หรือในทางสารบัญญัติ ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรพื้นฐานที่สำคัญของความยุติธรรมและขณะเดียวกันก็หมายถึงข้อห้ามในการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจด้วย กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เคยใช้ดุลยพินิจในเรื่องหนึ่ง และได้ออกนิติกรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนคนใดไปแล้วยอมผูกพันที่จะวินิจฉัยอย่างเดียวกัน ในลักษณะเดิมอีก การที่จะเปลี่ยนแปลงแนววินิจฉัยใหม่นั้นจะต้องมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากหลักความเสมอภาคตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามแนวทางการใช้ดุลยพินิจนั้น ถือได้ว่ามีการใช้ดุลยพินิจในกรณีเฉพาะรายแล้ว

⁴⁴ สำนักมาตรฐานวินัย, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น. 103.

2.9 การพิจารณาความผิดทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายปกครองฉบับหนึ่งที่กระบวนการบริหารงานบุคคลใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติซึ่งอำนาจหลาย ๆ อย่างที่กฎหมายฉบับนี้ ให้อำนาจมีทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลยพินิจ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะกำหนดเป็นแน่นอนตายตัวได้ เพราะกระบวนการบริหารงานบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยและองค์ประกอบหลาย ๆ อย่าง ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน แนวนโยบายของรัฐในแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในหมวดที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาและหมวดการดำเนินการทางวินัย ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยต้องใช้อำนาจดุลยพินิจในหมวดนี้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในส่วนของดุลยพินิจกำหนดโทษทางวินัยซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าส่วนใดมีอำนาจดุลยพินิจ และส่วนใดไม่มีอำนาจดุลยพินิจได้ดังนี้

2.9.1 การพิจารณาความผิดที่ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่มีดุลยพินิจ

การพิจารณาความผิดนั้น กฎหมายมิได้ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีดุลยพินิจในทุก ๆ เรื่อง ส่วนใหญ่การพิจารณาความผิดจะเริ่มจากการใช้ความรู้ความสามารถทางกฎหมายแบ่งองค์ประกอบความผิดในเรื่องนั้นว่ามีอยู่อย่างไร และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วสามารถปรับบทความผิดในเรื่องนั้น ๆ ได้หรือไม่ เช่น ความผิดฐานอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นเป็นต้น โดยสามารถรู้ได้โดยไม่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญพิเศษดีกว่าถ้อยคำ ฉะนั้นจะเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอันเป็นการกระทำอันเป็นองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมายซึ่งมักจะใช้หลักและทฤษฎีทางกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้และหลักที่ควรคำนึงถึงมีอยู่ 2 ประการ คือ

2.9.1.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law)⁴⁵ คือ การพิจารณาตามหลักตัวบทกฎหมาย โดยพิจารณาว่าข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานได้แสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งต้องพิจารณาด้วยว่า อำนาจของผู้บังคับบัญชาถูกต้องตามขั้นตอน ถูกต้องตามอำนาจที่กำหนดไว้หรือไม่

⁴⁵ สำนักมาตรฐานวินัย, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 103.

2.9.1.2 หลักมโนธรรม (Moral Principle)⁴⁶ คือ การพิจารณาใช้สติสัมปชัญญะเพื่อให้เกิดความรอบคอบถูกต้อง เหมาะสมด้วยเหตุผลที่ควรจะเป็น นอกเหนือจากความถูกต้องตามข้อกฎหมายแล้ว หลักมโนธรรมจะทำให้การพิจารณาความผิดมีความถูกต้องเหมาะสมและชอบธรรมกว่าการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว

2.9.2 การพิจารณาความผิดที่ผู้มีอำนาจมีดุลยพินิจ⁴⁷

การที่ผู้มีอำนาจมีดุลยพินิจในการพิจารณาความผิด ซึ่งผู้มีอำนาจจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่นทางกฎหมาย ทางบริหาร เป็นต้น ซึ่งความเชี่ยวชาญเป็นเรื่องเทคนิค ดุลยพินิจในการพิจารณาความผิดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.9.2.1 ดุลยพินิจในการตีความกฎหมาย องค์ประกอบของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เป็นความผิดวินัย ทั้งความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดทางวินัยร้ายแรง ลักษณะองค์ประกอบความผิดทางวินัยที่จะถือว่าฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดุลยพินิจจะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจง และการตีความต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ จึงจะถือได้ว่าผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดุลยพินิจ

2.9.2.2 ดุลยพินิจในการปรับบทกฎหมาย หรือดุลยพินิจในการใช้ลักษณะกฎหมายกับข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมายโดยปกติจะไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจ เนื่องจากข้อเท็จจริงมีอยู่อย่างไร การที่จะนำถ้อยคำของตัวบทกฎหมายใดมาปรับจึงจำเป็นต้องมีข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ อยู่จึงจะนำกฎหมายมาปรับได้ต้องอาศัยความรู้ทางกฎหมายและความชำนาญในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของความผิดวินัย กฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยในอันที่จะเลือกปรับกฎหมายได้ตามอำเภอใจ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจะต้องค้นหาตรวจสอบข้อเท็จจริงว่ามีอยู่อย่างไร และบทกฎหมายใดหรือถ้อยคำของตัวบทกฎหมาย จะสามารถนำมาปรับกับข้อเท็จจริงตามที่ตรวจสอบได้ การปรับบทกฎหมายในส่วนนี้ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจใช้ดุลยพินิจ เช่นคำว่า “เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง” เป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงต้องอาศัยการตีความทางวิชาการ ความเชี่ยวชาญ จึงจะสามารถให้ความหมายที่ถูกต้องเหมาะสมได้ และจัดได้ว่าการปรับบทกฎหมายในส่วนนี้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจได้

⁴⁶ สำนักงาน ก.พ. แนวทางพิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัยสำหรับ อ.ก.พ. สามัญ, น. 61

⁴⁷ คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, น. 142 – 143

2.9.3 ดุลยพินิจกำหนดโทษทางวินัย

หลักสำคัญในการพิจารณาความผิดทางวินัย คือ การพิจารณาว่าบุคคลจะต้องกระทำ ความผิดและการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงจากการกระทำนั้น จะต้องได้มาจากกระบวนการพิจารณา ที่ชอบและองค์การพิจารณาวินัยต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย อำนาจที่กฎหมายกำหนด ให้องค์กรของฝ่ายปกครองในการลงโทษทางวินัยประกอบด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลยพินิจ ผสมกันไป ดังนั้น ในการที่ฝ่ายปกครอง จะพิจารณากำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองในการลงโทษทางวินัย ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีสาระสำคัญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.9.3.1 สาระที่เป็นอำนาจผูกพัน คือ กฎหมายกำหนดเนื้อความให้แก่ฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติในการพิจารณาโทษทางวินัย คือ

1) ในกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการ ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมา ประกอบการพิจารณาลงโทษได้ แต่ห้ามมิให้ลดต่ำกว่าปลดออก ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจ ผูกพันในการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ ต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจาก ราชการเท่านั้น

2) ในกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ฝ่ายปกครองดำเนินการ ลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามี เหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษภาคทัณฑ์ ดังนั้น ฝ่ายปกครองมีอำนาจ ผูกพันในการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ จะลงโทษที่มีอัตราโทษสูงกว่าลดขั้น เงินเดือนไม่ได้

3) กระทำความผิดเล็กน้อย กฎหมายให้ฝ่ายปกครองดำเนินการลงโทษภาคทัณฑ์ และ ถ้ามีเหตุอันควรงดโทษ จะลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

2.9.3.2 สาระที่เป็นอำนาจดุลยพินิจ กฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการ เลือกลดขั้นเงินเดือนได้ เช่น ในความผิดร้ายแรง ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจในการที่จะเลือกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการก็ได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี หรือในกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจในการเลือกลงโทษภาคทัณฑ์ หรืองดโทษ โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือ ว่ากล่าวตักเตือนได้

ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจในการใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีดุลยพินิจในขั้นตอนของกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง เพราะขั้นตอนดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องแสวงหาและตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริง เพราะขั้นตอนดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะต้องแสวงหาและตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจได้ ส่วนที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจได้นั้นมีอยู่ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนของการใช้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงหรือที่เรียกว่า “ดุลยพินิจวินิจฉัย” และขั้นตอนของการตัดสินใจใช้อำนาจออกคำสั่งหรือที่เรียกว่า “ดุลยพินิจตัดสินใจ”

1) ดุลยพินิจวินิจฉัย หมายถึง เสรีภาพที่จะเลือกวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นหรือไม่เป็นข้อเท็จจริง อันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเสรีภาพนี้จะมีได้ต่อเมื่อถ้อยคำที่กฎหมายพรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจนั้นเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว ซึ่งโดยปกติแล้วการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงหรือปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงนั้นถือเป็น “ปัญหาข้อกฎหมาย” ไม่ใช่เป็น “ปัญหาดุลยพินิจ” ที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างอิสระ ตามที่ตนจะเห็นสมควรเพราะกฎหมายได้บัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว แต่มีบางกรณีที่ไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้ดุลยพินิจได้หรือไม่ เพราะกฎหมายได้บัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ ด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองประการนี้สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) กรณีกฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่แน่นอนตายตัว เป็นกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนชัดเจน ในการพรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง เช่นคำว่า “ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและเที่ยงธรรม” ข้าราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้” เป็นต้น ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนตายตัว โดยวิญญูชนทั่วไปย่อมเข้าใจการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการคืออะไร จะเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วยถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนตายตัวแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีดุลยพินิจที่จะวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ฝ่ายปกครองย่อมมีเพียงอำนาจผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

(2) กรณีกฎหมายกำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำ ที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว เป็นกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว พรรณนาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือเป็นถ้อยคำที่กฎหมายไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ เช่นคำว่า “ข้าราชการประพฤติตนเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่

ราชการ” เป็นต้น ซึ่งยังมีข้อถกเถียงกันในทางวิชาการว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือเป็นปัญหา
 คุลยพินิจกันแน่ ถ้าหากเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก็สามารถ
 เข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มที่ แต่ถ้าเป็นปัญหาคุลยพินิจ
 ย่อมไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมได้ ดังนั้นการปล่อยให้อยู่ในคุลยพินิจของฝ่ายปกครองจะวินิจฉัย
 ขอบเขตจำกัดทั้งสองด้านของถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัวนั้น คุลยพินิจดังกล่าวนี้
 เรียกว่า “คุลยพินิจวินิจฉัย” ต่างจาก “คุลยพินิจตัดสินใจ” ที่เป็นคุลยพินิจในขั้นตอนสุดท้ายที่ฝ่าย
 ปกครองจะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจออกคำสั่งหรือไม่ หรือตัดสินใจว่าสมควรออกคำสั่งโดยมี
 เนื้อความอย่างไร สำหรับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นเชื่อว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจได้อย่างอิสระ
 คุลยพินิจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาล ซึ่งจะตรวจสอบว่า
 ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีเฉพาะเรื่อง เป็นหรือไม่เป็นข้อเท็จจริง ประเภทเดียวกันกับที่กฎหมาย
 บัญญัติไว้ ถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัวนั้น วิญญูชนอาจตีความหมายได้หลายนัย
 แต่ละนัยล้วนยอมรับได้ด้วยกันทั้งสิ้น การตีความแต่ละนัยเป็นเรื่องอัตวิสัยหรือความเห็นของ
 แต่ละบุคคลที่จะมีความแตกต่างกันออกไป บทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้เปิดโอกาส
 ให้ฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจสามารถใช้คุลยพินิจตีความให้เหมาะสมและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริง
 เฉพาะรายเป็นกรณี ๆ ไป⁴⁸

2) คุลยพินิจตัดสินใจ หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจว่าสมควรออกคำสั่ง
 ลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ และถ้าออกคำสั่งควรออกโดยมีเนื้อความอย่างไร ให้เหมาะสม
 กับความผิดนั้นๆ ภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยแล้วว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่องเป็น
 ข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ
 ดังนั้นคุลยพินิจตัดสินใจจึงสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

(1) คุลยพินิจในการตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจออกคำสั่งหรือไม่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มี
 ผลทางกฎหมายแต่ไม่ได้กำหนดเจาะจงว่าผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไรบ้าง โดยฝ่ายปกครอง
 มีสิทธิที่จะเลือกออกคำสั่งหรือไม่ก็ได้⁴⁹ แต่ถ้าหากกฎหมายไม่ประสงค์ให้ฝ่ายปกครองใช้คุลยพินิจ
 ก็บัญญัติใช้ถ้อยคำว่า “ต้อง” หรือ “ให้” อันเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจใช้อำนาจ
 เท่านั้น ไม่มีทางเลือกตัดสินใจไม่ใช้อำนาจ

⁴⁸ สมยศ เชื้อไทย, *อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 38*, น. 54.

⁴⁹ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “การควบคุมอำนาจคุลยพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 56.

สำหรับดุลยพินิจในการตัดสินใจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติบังคับฝ่ายปกครองตัดสินใจออกคำสั่งลงโทษไว้ว่า เมื่อข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีถ้าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณีซึ่งฝ่ายปกครองจะใช้ดุลยพินิจตัดสินใจไม่ออกคำสั่งลงโทษไม่ได้

(2) ดุลยพินิจในการตัดสินใจเลือกเนื้อหาของคำสั่งในการใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจในการเลือกเนื้อหาของคำสั่งในบรรดาหลาย ๆ เนื้อความ กล่าวคือ กรณีข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจเลือกออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนได้ตามควรแก่กรณี โดยให้เหมาะสมกับความผิด ถ้าเป็นกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี แต่ปัญหาว่าในระหว่างโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือระหว่างโทษปลดออกกับไล่ออกนั้น ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลยพินิจในการเลือกตัดสินใจ เนื้อความอย่างไร คำสั่งลงโทษนั้นจึงจะเหมาะสมกับความผิด เพราะโทษแต่ละสถานะย่อมมีผลที่แตกต่างกัน

ดังนั้น ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกเนื้อหาของคำสั่งก็คือ หลักแห่งความได้สัดส่วน อันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ หลักดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักย่อย ๆ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเลือกออกคำสั่งที่อยู่ในวิสัยจะทำให้เจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองปรากฏเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ส่วนคำสั่งใดที่เป็นคำสั่งที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้ในทางปฏิบัติหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. หลักแห่งความจำเป็น เป็นหลักที่บังคับว่าในบรรดาคำสั่งหลาย เป็นคำสั่งซึ่งสามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจทั้งสิ้นนั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของราษฎรฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด เช่น กรณีมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลยพินิจลงโทษภาคทัณฑ์ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือนหรือจะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ จึงมีปัญหว่าหาก

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัยแต่เป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและข้าราชการรายนั้นไม่เคยกระทำความผิดทางวินัยมาก่อน ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวล้วนแต่สามารถดำเนินการให้บรรลุนิติกรรมของกฎหมายทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรืองดโทษ โดยว่ากล่าวตักเตือน

3. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่สังคม โดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชนอันจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองใดมาตรการหนึ่ง

การใช้ดุลยพินิจเลือกเนื้อความของคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องยึดหลักแห่งความได้สัดส่วน โดยคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่างทั้งที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้กระทำความผิดและสังคมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการ เพื่อออกคำสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละคน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดและแก่สังคมโดยส่วนรวม

2.10 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์เป็นการโต้แย้ง หรือการทักท้วง ผลที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง เป็นผลที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดพื้นฐานในการปกครองของรัฐเกี่ยวกับหลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ที่ว่ารัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและการดำเนินการปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นกฎเกณฑ์ของสังคม รัฐจะใช้อำนาจในการปกครองตามอำเภอใจของตนเอง โดยไร้ขอบเขตไม่ได้ ดังนั้น เพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจและเป็นการประกันว่ารัฐหรือฝ่ายปกครองได้มีการปฏิบัติโดยยึดหลักการดังกล่าวจริง จึงต้องมีระบบการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่ฝ่ายปกครองมุ่งประสงค์คุ้มครอง แต่ในขณะเดียวกันถ้าผู้กรณีเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสมควรให้ผู้กรณีมี โอกาสอุทธรณ์เพื่อให้เกิดการตรวจสอบเป็นการเฉพาะรายได้ เพราะนอกจากเป็นการประกันการปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายปกครองแล้วยังเป็นการให้ความเป็นธรรมผู้กรณี ไปด้วยในตัว การกำหนดให้ผู้กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองเพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น ทำให้ฝ่ายปกครองได้ทำการตรวจสอบพิจารณาทบทวนการกระทำของตนว่าเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการกระทำนั้น ๆ และเพื่อทราบถึงข้อบกพร่อง และทำการแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาด แต่หากข้อพิพาทสามารถระงับไปได้ ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้รวบรวม

ข้อเท็จจริงและความเสียหายรวมทั้งช่วยถ่วงดุลข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเบื้องต้นให้แก่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดีปกครอง⁵⁰

นอกจากนี้ การอุทธรณ์ยังถือเป็นหลักการประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามแบบระบบคุณธรรม (Merit System) เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีโอกาสตรวจสอบความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรที่ดำเนินการสอบสวนทางวินัยและสั่งลงโทษ โดยที่การดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการยุติธรรมทางศาล (Judicial Due Process) โดยเลียนแบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมีขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ ตั้งแต่การสอบสวน พิจารณา ตัดสินลงโทษ และอุทธรณ์ ซึ่งเป็นทำนองเดียวกับกระบวนการยุติธรรมทางศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษข้าราชการพลเรือนในสถานหนัก คือการออกจากราชการเป็นการกระทบกระเทือนสถานภาพแห่งสิทธิของข้าราชการอย่างยิ่ง จึงจำเป็นต้องมีสิทธิอุทธรณ์ที่กฎหมายรับรอง เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการ และทำให้เกิดการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการพลเรือนเป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

การอุทธรณ์เป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครองและการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น

2.10.1 วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นมีความมุ่งหมาย 3 ประการ ดังนี้

2.10.1.1 เพื่อให้เกิดการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบการอุทธรณ์ เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.10.1.2 เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินการที่ผิดพลาดไม่ชอบด้วยกฎหมาย การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง (Die Selbstkontrolle der Verwaltung)

⁵⁰ เยาวลักษณ์ สุลีสิทธิ์, “สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), น. 47.

2.10.1.3 เพื่อลดภาระคดีความในชั้นศาล (Die Entlastung der Gerichte) การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่สำคัญอย่างยิ่ง

2.10.2 ประเภทของการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การพิจารณาเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นั้นอาจมีได้หลายลักษณะ ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาว่าใช้หลักเกณฑ์ใดมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

2.10.2.1 พิจารณาในด้านของกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอุทธรณ์ เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวอาจเป็นกรณีการอุทธรณ์แบบบังคับหรือไม่บังคับก็ได้ ระบบการอุทธรณ์ตามหลักกฎหมายทั่วไป เป็นกรณีที่ไม่มีการกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ แต่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ฝ่ายปกครองที่จะทบทวนตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้เสมอ การอุทธรณ์ประเภทนี้จึงไม่มีรูปแบบกระบวนการพิจารณา แต่จะต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียก็สามารถอุทธรณ์ได้ และจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่ อยู่ในดุลยพินิจของฝ่ายปกครองโดยหลักจะเป็นการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ

2.10.2.2 พิจารณาในด้านขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งแบ่งได้ดังนี้ การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง (Recours Gracieux) การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง (Recours Hierarchy) การอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดและการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด

2.10.2.3 พิจารณาในด้านของผลบังคับต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล อาจแบ่งได้ดังนี้ คือ ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกเป็นกรณีที่อาจมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้ คู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะดำเนินอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือจะอุทธรณ์ต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรงได้เลยก็ได้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้มีลักษณะเสมือนกับบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนมีสิทธิที่จะเลือกอุทธรณ์ได้ และระบบอุทธรณ์แบบบังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ซึ่งเป็นไปตามหลักการเยียวยาทางปกครองให้ครบขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี โดยมีสาระสำคัญว่าคู่กรณีหรือบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตรวจสอบพิจารณาทบทวน และเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในฝ่ายปกครองก่อน โดยถือว่าขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนหรือเงื่อนไขที่สำคัญ

และเป็นการบังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง ก่อนเสมอ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบบังคับเป็นหน้าที่ของคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องถือปฏิบัติหากคู่กรณีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ก่อน แต่ได้นำเรื่องไปยื่นต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรง ผลที่ตามมาคือองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองอาจไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากยังไม่มี การดำเนินการตามขั้นตอนอย่างถูกต้องครบถ้วนก่อน

2.11 หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ (Audi Alteram Partem)

กรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองก้าวล่วงเข้าไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สิน ของประชาชน ผู้ถูกกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสในการแสดงหลักฐานและมีสิทธิในการโต้แย้งข้อเท็จจริงได้ เมื่อผู้ถูกกระทบสิทธิได้รับ โอกาสดังกล่าวอย่างถูกต้องและเพียงพอ ตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ(Audi Alteram Partem) โดยคำว่าถูกต้องหมายความว่าไปถึงผู้ถูกกระทบสิทธิมีระยะเวลาในการเตรียมตัว แสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ การรับฟังนี้อาจรับฟังด้วยการให้ผู้ถูกกระทบสิทธิทำความเข้าใจเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ซึ่งแตกต่างกันไป แล้วแต่ลักษณะของข้อเท็จจริง ผู้ถูกกระทบสิทธิจะเรียกร้องให้มีการรับฟังด้วยวาจาเสมอไปไม่ได้ เพราะการรับฟังคลุมทั้งสองประเภทเมื่อมีการรับฟังประเภทใดประเภทหนึ่งแล้ว ถือว่าได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิแล้ว⁵¹

หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ (Audi Alteram Partem) หรือหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ นั้น นับได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการรวบรวมข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เพราะทำให้กระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งทางปกครองเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีความยุติธรรมเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและเสนอพยานหลักฐาน หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิมีรากฐานมาจากแนวคิดสองประการ คือ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจไม่ทราบถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้น หรือข้อเท็จจริงอันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัย การไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือประเด็นเหล่านี้อาจทำให้

⁵¹ ก้นตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์, “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย”, (วิทยานิพนธ์ มหามบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 47.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัย ไปในทิศทางตรงกันข้ามกับความจริงได้ และผู้ที่รู้ถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือผู้ที่ถูกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฉะนั้น การรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งจะเป็นรากฐานที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

ความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลอื่นแต่ละคน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีเหตุผลของตนเองจึงควรมีโอกาสที่ได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ความมีเหตุผลยังทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของเขาได้และก็จะพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น ๆ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิได้แสดงความคิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้บุคคลที่ถูกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูล ของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ประเทศที่มีการพัฒนาด้านกฎหมายปกครองมาเป็นเวลานาน เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ “หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité)” ซึ่งหมายถึง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ดังนั้น แม้ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย นักกฎหมายมหาชนคนสำคัญของฝรั่งเศส คือ ProsperxWeil ได้กล่าวถึงเรื่องความชอบด้วยกฎหมายไว้ว่า นับเป็นความมหัศจรรย์อย่างหนึ่งที่ฝ่ายปกครองต้องมาอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะโดยธรรมชาติแล้ว มีใครบ้างที่สามารถมากำหนดหรือบังคับฝ่ายปกครองซึ่งเป็นฝ่ายที่มีและใช้อำนาจรัฐ (puissance publique) ได้¹ เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการบังคับให้เอกชนต้องอยู่ภายใต้อำนาจรัฐและกฎหมาย เพราะฝ่ายปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองรัฐ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีระบบการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจใด ๆ ที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้ และต้องกระทำการภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดตามหลักการกระทำทางปกครองและต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีความสำคัญซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้นำแนวทางและนิติวิธีของการดำเนินการดังกล่าวมาใช้อย่างแพร่หลาย

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำบรรยายกฎหมายปกครอง ครั้งที่ 2 หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, เมื่อวันที่

3.1 รูปแบบและวิวัฒนาการของการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของต่างประเทศ

3.1.1 สหราชอาณาจักร

กฎหมายปกครองของสหราชอาณาจักร(ประเทศอังกฤษ) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การจัดให้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการกระทำและการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกปกครองได้มากที่สุดเท่าที่ระบบสังคมที่เป็นอยู่จะเอื้ออำนวยให้ได้ เหตุผลสำคัญที่กฎหมายปกครองอังกฤษ เน้นถึงการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองไว้เป็นพิเศษ ก็เพราะอังกฤษเป็นสังคมที่คำนึงถึงความรู้สึกคับแค้นใจ (a sense of grievance) ของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายเจ้าหน้าที่บ้านเมืองอย่างจริงจังและจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการกระทำการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองนั้น มีฉ้อโกงหรือเอาหน้าไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมประกอบอยู่ด้วย

กฎหมายปกครองของอังกฤษ มิได้แยกตัวออกมาเป็นระบบกฎหมายต่างหากจากระบบกฎหมายใหญ่ของประเทศ ซึ่งต่างกับในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีระบบกฎหมายปกครอง (Droit Administratif) แยกไว้สำหรับบังคับใช้กับปัญหาด้านปกครอง โดยเฉพาะ นอกจากนี้อังกฤษยังไม่มีองค์กรหรือวิธีการที่เป็นสากลสำหรับการควบคุมหรือตรวจสอบฝ่ายปกครองเป็นการทั่วไปเหมือนอย่างในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเดือดเนื้อร้อนใจ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองเกือบทุกรูปแบบ สามารถที่จะร้องขอรับการเยียวยาได้จากศาลปกครองท้องถิ่น (Local Administrative Courts) และ Conseil d'Etat แต่กฎหมายปกครองของอังกฤษก็ได้พยายามที่จะจัดกลุ่มประเภทความเดือดเนื้อร้อนใจของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองไว้ให้ชัดเจนว่าความเดือดร้อนประเภทใดบ้างที่ควรจะได้รับ การเยียวยาและวิธีการขอรับการเยียวยา ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนจะต้องไปดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม (The Ordinary Courts of Law) หรือบางที่อาจต้องไปดำเนินการร้องเรียนขอต่อคณะกรรมการกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Committee หรือ Administrative Tribunal) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกิจกรรมนั้น โดยเฉพาะหรือในบางกรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนอาจต้องดำเนินการ โดยวิธีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี (Minister of the Crown) ที่รับผิดชอบเรื่องนั้น โดยตรงเสียก่อนก็ได้และท้ายที่สุดอาจจะต้องอาศัยช่องทางทางการเมือง เช่น การร้องขอความเป็นธรรมต่อ "Ombudsman" ซึ่งตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1967 โดย The Parliamentary

Commissioner Act 1967 และเรียกชื่อคณะกรรมการบริหารของรัฐสภาดังกล่าวนี้ว่า The Parliamentary Commissioner for Administration หรือ P.C.A.²

เมื่อเอกชนได้รับความเสียหายจากคำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองซึ่งกระทำลงโดยฝ่ายปกครองเอง หรือ โดยคณะกรรมการพิเศษ (Tribunals) เอกชนนั้นอาจฟ้องคดีเพื่อให้ศาลสูงเยียวยา (Remedy) ความเสียหายของตนตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่เหมาะสมที่จะทำให้ความเสียหายนั้นสิ้นไป ทั้งนี้ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สภาตราขึ้นหรือตามคอมมอนลอว์หรือเอคควิตี้เท่านั้น ซึ่งหมายความว่าหากกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือคอมมอนลอว์หรือเอคควิตี้ไม่ได้รับรองทางเยียวยาของประชาชนในกรณีนั้น ๆ ไว้ ประชาชนจะนำคดีมาสู่ศาลไม่ได้ ซึ่งต่างกับหลักฝรั่งเศสและภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียย่อมนำคดีมาสู่ศาลปกครองได้เป็นหลักหากคนเสียหายเว้นแต่กฎหมายจะห้ามนำมาสู่ศาล

นอกจากนั้น ในอังกฤษยังได้ให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า “ทางเยียวยา (Remedies)”³ ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความไม่แพ้สิ่งที่เรียกว่า “หลักการในการควบคุม (Principle of control)” ซึ่งเรียกว่า “การกระทำเกินอำนาจ (ultra vires)” หรือกรณีอื่น ๆ บ้าง อันถือว่าเป็นหลักกฎหมายสารบัญญัติและบางครั้งอาจให้ความสำคัญมากกว่าด้วยซ้ำไปและพึงสังเกตว่า คำว่า “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล (Judicial Review of Administration)” นั้น มีความหมายกว้างครอบคลุมทั้งส่วนวิธีสบัญญัติ (ทางเยียวยาหรือ Remedies) และส่วนสารบัญญัติ (สิทธิหรือหลักในการควบคุม)

3.1.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาไม่มีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของสหรัฐอเมริกามีแนวความคิดว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในฝ่ายบริหารจะเป็นการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารมากเกินไป จนไม่สามารถตรวจสอบและคานอำนาจกับฝ่ายอื่นได้ ทั้งยังขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ส่วนการจัดตั้งศาลปกครองแยกเป็นชำนาญพิเศษในระบบศาลคู่ โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการก็ไม่อาจกระทำได้อีก เนื่องจากรัฐธรรมนูญสหรัฐบัญญัติให้ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา (The United States Supreme Court) เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

² จรัญ ภักดีธนากุล, “การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ,” *ตุลพาท* 37, 1 น. 96-97 (2533, มกราคม-กุมภาพันธ์).

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโน, *ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ*, (กรุงเทพมหานคร, 2537), น. 68-69.

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างสูงสุด ทั้งนี้เพราะเป็นประเทศที่เกิดทุน และบุชาติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเหนือสิ่งอื่นใด ศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาได้ใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองค่อนข้างเคร่งครัดเพื่อพิทักษ์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ และคำวินิจฉัย ซึ่งต่อมาได้ก่อรูปขึ้นเป็นวิธีพิจารณาที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติอันเป็นการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบตั้งแต่ต้นก่อนออกคำสั่ง กฎ ระเบียบและคำวินิจฉัย

การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กำเนิดมาจากการที่ศาลยุติธรรมสหรัฐใช้อำนาจควบคุมการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครองโดย Due Process of Law ในรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการที่องค์กรฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ และฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามไม่ว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือกฎระเบียบขององค์กรฝ่ายปกครองเองกำหนดไว้

หลัก Due Process of Law ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญสหรัฐแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1791 และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ปี ค.ศ. 1868⁴ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนต่อการใช้อำนาจอันมิชอบของรัฐ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวห้ามรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และรัฐต่าง ๆ เอาไปซึ่งชีวิต เสรีภาพ หรือ ทรัพย์สิน โดยปราศจาก Due Process of Law หลัก Due Process of Law นอกจากมีบทบาท ในการที่ศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา ใช้ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองแล้วยังมีบทบาทในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกระบวนการนิติบัญญัติ โดยถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ศาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจต้องปฏิบัติในกระบวนการพิจารณาทางอาญาและที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงในการบัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ หลัก Due Process of Law จึงพัฒนามาเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานทั่วไป

การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง สหรัฐอเมริกาโดยอาศัยกฎหมายวิธี สบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนับว่าเป็นมาตรการควบคุมที่สำคัญประการหนึ่ง และเป็นมาตรการเชิงป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายแก่ราษฎร หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีที่มาจากหลัก Due Process of Law ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งศาลฎีกาสหรัฐได้อาศัยหลักดังกล่าวกำหนดข้อบังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองปฏิบัติโดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ Due Process

⁴ อรรถนิตติ ดิษฐอำนาจ, “กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง.”
ตุลพาห 44, 1 น. 37-38 (2540, มกราคม-มีนาคม).

of Law หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้บังคับไม่ได้ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) จึงถือได้ว่า ศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายปกครอง ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ

นอกจากที่ได้กล่าวแล้วนั้น สหรัฐอเมริกายังใช้ระบบอิมพิชเมนต์ โดยมีที่มาของ กระบวนการใช้อิมพิชเมนต์ในสหรัฐอเมริกา คือ ระบบอิมพิชเมนต์ เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่และได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1787 (พ.ศ. 2330) และมีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบัน

การบัญญัติกระบวนการอิมพิชเมนต์ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นเกิดขึ้นจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญขณะนั้นได้ให้ความสนใจในเรื่องการควบคุมประธานาธิบดี โดยที่ผู้ร่าง ต้องการสร้างฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและเข้มแข็ง และไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะทำความผิดไม่ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบอำนาจของประธานาธิบดี แต่ไม่ต้องการให้ประธานาธิบดีขึ้นอยู่กับเจตนาของรัฐสภา และได้ขยายขอบเขตให้ใช้กับรองประธานาธิบดี ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง ดังนั้น ระบบอิมพิชเมนต์จึงเป็นองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งในความรับผิดชอบของ ฝ่ายบริหารในโครงสร้างของรัฐบาลใหม่

หลักฐานทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการเกิดกระบวนการอิมพิชเมนต์⁵ ซึ่งถือได้ว่า ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดที่มีที่มา จากความต้องการควบคุมอำนาจของกษัตริย์โดยรัฐสภา และได้เป็นแบบฉบับในการบัญญัติกระบวนการอิมพิชเมนต์ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แม้ว่า หลักการของกระบวนการอิมพิชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาก็จะต่างไปจากหลักการของประเทศอังกฤษ แต่ความมุ่งหมายโดยพื้นฐานในการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าว คือ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม อำนาจที่ยังคงมีอยู่เหมือนกัน ซึ่งจะต้องหาวิธีการเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นของการกระทำทาง การเมืองกับการป้องกัน และลงโทษการใช้อำนาจโดยมิชอบ (the abuse of power)

3.1.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส

1) ในปี ค.ศ. 1799 (พ.ศ. 2342) ได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)” ขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร และเป็นที่ปรึกษาของฝ่าย บริหารและในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่ “สภาแห่งรัฐ” ได้รับมอบหมายให้เป็น

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉน, ระบบพัฒนาการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, (กรุงเทพมหานคร, 2538), น. 39.

ผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรที่เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ในระยะแรก “สภาแห่งรัฐ” ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ด้วยตนเอง “สภาแห่งรัฐ” เพียงแต่เสนอแนะคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาเองว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งชาติเสนอแนะหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “สภาแห่งรัฐ” เสนอแนะเสมอ

2) ต่อมาหลังจากที่ “สภาแห่งรัฐ” ได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมและได้เสนอแนะคำวินิจฉัยที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากเอกชนว่า สามารถให้ความคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ได้อย่างพอเหมาะพอควรแล้ว ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ “สภาแห่งรัฐ” ในปี ค.ศ. 1872 (พ.ศ. 2415) โดยที่ฝ่ายบริหารไม่สงวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป “สภาแห่งรัฐ” จึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองนับตั้งแต่นั้นมา⁶

กฎหมายปกครองฝรั่งเศสในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เริ่มเป็นรูปเป็นร่างอย่างเห็นได้ชัด ภายหลังจากปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 แต่ในความเป็นจริงแล้วก่อนการปฏิวัติ คือในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชก็ได้มีการวางกฎเกณฑ์พิเศษอยู่แล้ว เพื่อรองรับการดำเนินงานของฝ่ายปกครองภายในระบบกษัตริย์ เมื่อมีการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 บรรดานักปฏิวัติทั้งหลายที่มีความรู้ทางด้านวิชาการด้านกฎหมายต่างก็ต้องนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Le Principe de la separation des Pouvoirs) มาใช้ในการปกครองประเทศเนื่องจากความหวาดวิตกว่า ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชจะกลับคืนมาอีกและตนจะได้รับการปกครองที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นที่ผ่านมาในอดีต จึงได้จัดทำกฎหมายฉบับหนึ่งขึ้น คือกฎหมายลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 เพื่อห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ

เมื่อกฎหมายดังกล่าว มีผลใช้บังคับ ศาลยุติธรรมไม่สามารถเข้ามาพิจารณาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความได้ กรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความนั้น จึงเกิดปัญหาตามมาเพราะไม่รู้ว่าใครจะเป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ การจัดตั้งศาลขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ ก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและอาจสร้างปัญหาตามมา ดังนั้น จึงมีแนวความคิดว่าควรให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาทที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ จะเหมาะสมที่สุด เพราะอย่างน้อยก็เป็นการระงับปัญหาภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ซึ่งไม่เป็นการกระทบถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจและนอกจากนี้ ฝ่ายปกครองด้วยตนเองก็ย่อมเข้าใจ

⁶ โภคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.), 2541, น. 95.

ถึงกระบวนการในการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีอีกด้วย แนวความคิดดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดระบบการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองขึ้นภายในฝ่ายปกครองอันเป็นการควบคุมในระบบบังคับบัญชา (le controle hierarchique) โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงซึ่งก็คือรัฐมนตรีจะเป็นผู้ชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน หรือระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน⁷

3.1.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องมาถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 และมาเป็นแนวความคิดนิติรัฐในคริสต์ศตวรรษที่ 20 กล่าวคือ แนวความคิดเสรีนิยมทำให้เริ่มยอมรับการที่ประชาชนมีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครองต่อศาลเพื่อให้ศาลควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่แต่ในระยะแรกประชาชนจะฟ้องฝ่ายปกครองได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับอำนาจฟ้องไว้โดยเฉพาะ มิฉะนั้นประชาชนย่อมไม่มีอำนาจฟ้อง ฝ่ายปกครอง เรียกว่า หลักอำนาจฟ้องคดีตามที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะราย (Enumerationsprinzip) ส่วนแนวความคิดนิติรัฐ (Rechtsstaats-idee) เรียกร้องการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในอำนาจบริหาร (อำนาจบริหารประกอบด้วยรัฐบาลและฝ่ายปกครอง) จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล ทั้งนี้ มิใช่ว่าการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองจะถูกฟ้องร้องต่อศาล แต่เฉพาะนิติกรรมทางปกครองเท่านั้นที่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องพิจารณาว่า จะมีบทบัญญัติในกฎหมายปกครองพิเศษ เฉพาะเรื่องรองรับอำนาจฟ้องไว้โดยเฉพาะหรือไม่ เรียกหลักการฟ้องคดีนี้ว่า หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Generalklausel) รัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน ยึดหลักอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้างขวาง และศาลมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง แต่ไม่มีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาของดุลยพินิจฝ่ายปกครอง

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

1) การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในเชิงป้องกัน (Praventiver Rechtsschutz) เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายในอำนาจบริหารในส่วนของฝ่ายปกครอง โดยให้ความ

⁷ นนทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร, 2547), น. 17-18.

คุ้มครองแก่ประชาชนก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งแต่เริ่มดำเนินการรับเรื่องสืบหาข้อเท็จจริง ปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลยพินิจ จนถึงขั้นตอนของการวินิจฉัยและออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่ง หรือใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการทุกขั้นตอน โดยชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติและชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติทางปกครอง ทำนองเดียวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (Justizmassig)

2) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข (Repressiver Rechtsschutz) เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองแล้ว อันมีผลไปกระทบสิทธิ หรือโต้แย้งสิทธิของประชาชน ซึ่งได้แก่การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายในของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอีกประการหนึ่ง อำนาจควบคุมตรวจสอบทั้งสองประการนี้แตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือศาลจะควบคุม ตรวจสอบความชอบธรรมด้วยกฎหมายสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติของนิติกรรมทางปกครอง (Rechtmassigkeitskontrolle) ส่วนการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองนั้นจะควบคุมตรวจสอบ ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์เนื้อหาของการใช้ดุลยพินิจของนิติกรรมทางปกครอง (Rechtmassigkeits-und Zweckmassigkeitskontrolle)⁸

การที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามกฎหมายไม่เพียงแต่ทำให้ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ยังสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการด้วย ฝ่ายตุลาการโดยศาลปกครองมีหน้าที่จะต้องควบคุมตรวจสอบ ถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจึงอยู่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรผู้ตรากฎหมายและศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรผู้ควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่การควบคุมของฝ่ายตุลาการ โดยศาลปกครองนั้นจะเกิดขึ้นต่อเมื่อประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ทั้งฝ่ายปกครองและศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายด้วยกัน ฝ่ายปกครองใช้กฎหมายในเชิงบริหารจึงต้องกระทำการให้ชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmassig) และชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือนโยบายของกฎหมายนั้น (Zweckmassig) ศาลปกครองต้องใช้กฎหมายทำนองเดียวกับฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง แต่จะควบคุมตรวจสอบถึงความถูกต้อง ในการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง เฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmassigkeit) สำหรับเรื่องความชอบด้วย

⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 150-153.

วัตถุประสงค์หรือนโยบายของกฎหมายนั้น (Zweckmassigkeit) เป็นเรื่องของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะเท่านั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการริเริ่มในขั้นต้นของการใช้อำนาจรัฐ เมื่อพิจารณาเรื่องเฉพาะรายในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนผู้ถูกระทบสิทธิ ส่วนการใช้กฎหมายของศาลปกครองเป็นเพียงปฏิกิริยาของการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง เมื่อศาลปกครองเห็นว่า การใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบกพร่อง ศาลจะต้องพิจารณาและพิพากษาคดี โดยแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง และของศาลปกครอง จึงมีลักษณะที่คล้ายกันมาก แต่ศาลปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยสุดท้าย (Letztentscheidung)⁹

3.1.5 สาธารณรัฐสิงคโปร์

ตั้งแต่เริ่มมีรัฐบาลปกครองตนเองเมื่อ พ.ศ. 2502 สมัยนั้นการทุจริตคอร์รัปชันในสิงคโปร์ขึ้นชื่อไม่น้อยเพราะกฎหมายอ่อน องค์กรปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันไม่มีอำนาจจัดการเด็ดขาดเพียงพอ อีกปัญหาสำคัญของการทุจริตคอร์รัปชัน คือ ข้าราชการเงินเดือนน้อยไม่เหมือนภาคเอกชน ภาระหนี้สินข้าราชการแต่ละคนมากมาย ส่วนใหญ่ไม่มีเงินออม ชาวบ้านส่วนใหญ่การศึกษาน้อย ไม่รู้สิทธิพลเมือง การดำเนินงานอะไรในแต่ละครั้งของประชาชนต้องอาศัยสินบนจ่ายเบิกรทางเจ้าหน้าที่รัฐ ความเปลี่ยนแปลงเริ่มเกิดขึ้นหลังสิงคโปร์ประกาศเอกราชเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2508 เหล่านักการเมืองรุ่นใหญ่ถูกสั่งปลดเปลื้องภาวะการเงินกับสายสัมพันธ์ทางธุรกิจ กฎหมายใหม่เพิ่มอำนาจให้องค์กรปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันดำเนินการได้กว้างขวางเฉียบขาดมากขึ้น มีการปรับเพิ่มโทษคดีทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรง ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ปรับเพิ่มรายได้ให้เหล่าข้าราชการมากขึ้น ให้เทียบเคียงกับภาคธุรกิจของเอกชน ปรับลดขั้นตอนดำเนินการภาครัฐให้ง่ายและโปร่งใสมากขึ้น ส่งผลให้สภาวะนิยมรับและให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐลดลง กฎหมายปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันฉบับเก่าถูกแก้ไข ใครก็ตามถูกศาลพิพากษาทุจริตคอร์รัปชันจะต้องถูกปรับเป็นเงินมากกว่า 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือราว 2.6 ล้านบาท (อ้างอิงอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 2 พฤษภาคม 2559: 1 ดอลลาร์สิงคโปร์ = 26 บาท) ต้องถูกสั่งจำคุกมากกว่า 5 ปี ยิ่งถ้าจำเลยเกี่ยวข้องกับการทุจริตสัญญาสัมปทานของรัฐบาล หรือเกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁹ Letzter adj. หมายถึง หลัง, Josef Rohrer, พจนานุกรมเยอรมัน-ไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หน้าต่างสู่โลกกว้าง, 2543), น. 550.

Entscheidung หมายถึง การตัดสินใจ, วรณา แสงอร่ามเรือง, พจนานุกรมไทย-เยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 93.

Letztentscheidung หมายถึง การตัดสินใจครั้งสุดท้าย, สืบค้นจาก <https://translate.google.co.th/?hl=th#view=home&op=translate&sl=auto&tl=th>, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2563.

หรือองค์กรสาธารณะ ต้องเพิ่มโทษจำคุกมากถึง 7 ปี ผู้กระทำความผิดคดีทุจริตคอร์รัปชันต้องส่งมอบสินบนทุกชนิดให้รัฐบาล ศาลมีอำนาจสั่งยึดทรัพย์สินทุกรายการของผู้กระทำความผิด ถ้าไม่สามารถหาหลักฐานยืนยันที่มาที่ไปของทรัพย์สินรายการนั้นๆ ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชัน ต้องถูกปลดจากตำแหน่ง งดรับเงินบำเหน็จบำนาญทุกชนิดและถูกตัดสิทธิประโยชน์ทั้งหมด¹⁰

องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์จัดตั้งครั้งแรกมีชื่อว่า “Anti-Corruption Branch:ACB” เมื่อปี ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) โดยเป็นหน่วยงานย่อยของแผนกสืบสวนคดีอาชญากรรมของกรมตำรวจแต่ด้วยความที่หน่วยงานมีคนทำงานเพียง 17 คน อำนาจในการทำงาน ไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของกรมตำรวจ ประกอบกับเกิดความไม่โปร่งใสในการทำงานเมื่อต้องสืบสวนคดีคอร์รัปชันที่มีตำรวจเข้ามาเกี่ยวข้อง ACB จึงถูกยุบไปในปีต่อมา¹¹ และได้มีการปรับโครงสร้างและระบบงานของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ในช่วงแรก ๆ ประเทศสิงคโปร์ในยุคก่อนที่นายลี กวน ยิว จะชนะการเลือกตั้งขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) เป็นประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันโดยนักการเมืองและข้าราชการเหมือนประเทศอื่น ๆ ในเอเชียแต่หลังจากการบริหารประเทศโดยนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยิว ผู้นำที่มีการศึกษาและจิตสำนึกในการพัฒนาประเทศชาติสูง การรณรงค์และป้องกันการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องทำเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่เล็กมากให้อยู่รอดได้ ในตอนสร้างชาติใหม่ๆ สาธารณรัฐสิงคโปร์ต้องเผชิญกับปัญหาหลายด้าน เช่น การเป็นประเทศเล็กที่แทบไม่มีทรัพยากรธรรมชาติ มีประชาชนหลายเชื้อชาติทั้งจีน มาเลเซีย อินเดีย เคยรวมกับประเทศมาเลเซียอยู่ระยะหนึ่งแต่มีปัญหาความขัดแย้งความระแวงระหว่างชาวมาเลเซียและชาวจีนจนต้องแยกตัวออกมา ดังนั้น ความสำคัญของประชาชนและปัญญาชนชาวสิงคโปร์เป็นเรื่องความจำเป็นต้องร่วมมือกันสร้างชาติให้เข้มแข็งเพื่อที่ประเทศและประชาชนจะอยู่รอดได้จึงมีสูง ซึ่งในเรื่องการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้มีการสอบสวนและเอาผิดรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยิว ได้ โดยที่นายลี กวน ยิว มีความหนักแน่น แม้ว่าจะต้องเสียเพื่อนหรือสร้างศัตรูเพิ่มขึ้น รัฐมนตรีที่คอร์รัปชัน คนหนึ่งตัดสินใจฆ่าตัวตาย เพราะความละอาย มีคนหนึ่ง

¹⁰ คาบปราบสิงคโปร์, (25 กันยายน 2553), สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2559, จาก <http://www.thairath.co.th/content/114019>

¹¹ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, (7 กันยายน 2555), สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร, กรุงเทพธุรกิจ, น. 11.

หนีทัพบนระหว่างการสอบสวนไปใช้ชีวิตอยู่ในต่างประเทศอย่างมีความสุข จุดหักเหของสาธารณรัฐสิงคโปร์เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1960 เมื่อพรรค People's Action Party (PAP) ได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศ PAP เชื่อว่า วิธีการแก้ปัญหาคอร์รัปชันแบบทำไปทีละนิดไม่มีทางประสบความสำเร็จได้ เพราะถึงจะทำได้ส่วนหนึ่ง แต่ถ้าหน่วยงานอื่นยัง โกงกินอยู่ หากต้องการจะแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจะต้องล้างบางกันทั้งหมด PAP เลือกจะแก้ปัญหาเรื่องการลดโอกาส โกงกินก่อน เพราะเชื่อว่าการเพิ่มเงินเดือนเพื่อให้ข้าราชการกินคืออยู่ที่ในการคอร์รัปชันยังแพร่ระบาดอยู่นั้น ไม่มีประโยชน์ คนที่เคยโกงอยู่แล้วถึงจะให้เงินเพิ่มขึ้นก็ไม่เลิกโกง ดังนั้น จึงมีการตั้งประเด็นหลักในการปฏิรูปกฎหมายป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ซึ่งมีอยู่ 3 ด้านด้วยกัน คือ

1) เพิ่มความยืดหยุ่นของตัวบทกฎหมายเพื่อให้สามารถปรับแก้ได้สะดวกจะได้ทันสมัยอยู่เสมอ

2) การตัดสินใจโทษผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานชัดเจน แค่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหาทำผิดกรรมโน้มเอียงไปในทางไม่ซื่อสัตย์ก็มีสิทธิจะลงดาบได้ ไม่ต้องถามหาใบเสร็จรับเงิน

3) หากผู้ต้องหาถูกตัดสินว่าผิดจริงต้องรับโทษอย่างรุนแรง นอกจากจะต้องรับโทษตามกฎหมายและจำคุกแล้ว ยังต้องชดใช้ค่าเสียหายเท่ากับจำนวนเงินที่รับมาอีกด้วย

หลังจากตัวบทกฎหมายและกระบวนการต่าง ๆ เริ่มเข้าที่เข้าทางแล้ว ขึ้นต่อมา คือ การเพิ่มผลตอบแทนให้กับข้าราชการ เพื่อจูงใจให้คนเก่งเข้ามารับราชการ มีเงินพอใช้ไม่ต้องไปหารายได้ใต้โต๊ะเพิ่มอีก การเพิ่มเงินเดือนใน ค.ศ. 1989 ทำให้ข้าราชการสิงคโปร์เป็นข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนมากที่สุดเป็นอันดับต้นๆ ของโลก ข้าราชการระดับผู้บริหารของสิงคโปร์ได้เงินเดือนเดือนละ 26,103 ดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ข้าราชการระดับเดียวกันของสหรัฐอเมริกาได้เงินเดือนเดือนละ 7,224 ดอลลาร์สหรัฐ และข้าราชการระดับเดียวกันของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียได้เงินเดือนเดือนละ 21,020 ดอลลาร์สหรัฐ

รัฐบาล PAP ใช้เวลาเกือบ 30 ปี ในการต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างจริงจังเพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นว่ารัฐบาลเอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้ และในการเลือกตั้งทุกครั้ง ประเด็นการต่อต้านคอร์รัปชันกลายเป็นประเด็นหลักอันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลได้ชัยชนะเหนือคู่แข่งมาตลอด จนทำให้สิงคโปร์สามารถควบคุมการคอร์รัปชันไว้ได้ในที่สุด ในปัจจุบันองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ของสิงคโปร์ คือ สำนักสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (The Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB)¹² นับเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ก่อตั้งองค์กรเพื่อต่อต้านการทุจริตขึ้น โดยเฉพาะ¹³

3.1.6 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ปัจจุบันเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน(ฮ่องกง) ถือได้ว่าเป็นเมืองที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งแต่เดิมในช่วง ค.ศ. 1960 – 1970 ฮ่องกงยังเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยปัญหาการทุจริต สาเหตุอาจเนื่องมาจากฮ่องกงเป็นประเทศในอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ซึ่งประเทศอังกฤษได้ใช้ฮ่องกงเป็นสถานที่ทำธุรกรรมต่าง ๆ อีกทั้งลักษณะภูมิประเทศของฮ่องกงเป็นประเทศทางผ่านของหลาย ๆ ประเทศ ทำให้ฮ่องกงกลายเป็นสถานที่ที่มีการตกลงทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้ทุกเรื่อง

ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฮ่องกงนั้น สืบเนื่องมาจากคดีของนายพลปีเตอร์ ก๊อบเบอร์ ซึ่งได้กระทำความผิดซอหา นื้อราษฎร์ บังหลวงในคดีใหญ่ ๆ หลาย ๆ คดี และได้คิดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายคน ก่อนหลบหนีออกนอกประเทศ แม้ท้ายที่สุดนายพลปีเตอร์ ก๊อบเบอร์ ได้ถูกนำตัวกลับมาลงโทษก็ตาม แต่ประชาชนฮ่องกงส่วนใหญ่ไม่พอใจต่อระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ จึงได้ออกมาเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1974 ได้มีการก่อตั้งหน่วยงานที่ชื่อ Independent Commission Against Corruption (ICAC) ขึ้น โดยจากรายงานประจำปีของ ICAC ในปี 1974 ซึ่งเป็นปีแรกของการก่อตั้งพบว่า มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตมากกว่า 3,000 เรื่อง และมีการฟ้องคดีบุคคลต่าง ๆ มากถึง 108 คน เฉพาะในช่วง 10 เดือนแรกของการก่อตั้ง ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นคดีมากถึง 56 คน ในปัจจุบันหน่วยงาน ICAC ของฮ่องกงเป็นหน่วยงานที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและดีที่สุดในแห่งหนึ่งของโลกและเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดในโลก คือ มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมากที่สุดถึง 1,200 คน อีกทั้งหน่วยงาน ICAC ของฮ่องกง ยังเป็นหน่วยงานที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ซึ่งประเทศต่าง ๆ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ออสเตรเลีย ได้ยึดถือเป็นแบบในการจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศของตน

¹² เอก ตังทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ, แนวทางการประยุกต์มาตรฐานการสากลเพื่อต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2553).

¹³ โชคสุข กรกิตติชัย, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (พฤษภาคม 2559), น. 2-4.

หน่วยงาน Independent Commission Against Corruption เรียกโดยย่อว่า ICAC มีหน้าที่ในการต่อต้านคอร์รัปชัน กระทำการโดยการสืบสวนสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การฟ้องร้องคดีขจัดโอกาสในการคอร์รัปชัน โดยแนะนำวิธีการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยให้การศึกษาแก่ประชาชนถึงความชั่วร้ายของคอร์รัปชันและสนับสนุนให้มีการต่อต้านคอร์รัปชัน การถ่วงดุลอำนาจของระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของ ICAC ในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ICAC จะไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีเองเป็นอำนาจของ Secretary for Justice ซึ่งถือว่าเป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจ¹⁴

3.1.7 สาธารณรัฐฟินแลนด์

ฟินแลนด์หรือสาธารณรัฐฟินแลนด์ (Republic of Finland) เป็นประเทศที่มีการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ค่อนข้างจะเก่าแก่และมีความต่อเนื่องมาตั้งแต่ ค.ศ. 1906 (Laine 2015) ในปี 2016 ฟินแลนด์ถูกจัดอันดับโดย The World Audit (2016) ให้เป็นประเทศที่มีประชาธิปไตยก้าวหน้าที่สุดในโลกเท่ากับสวีเดนและเดนมาร์ก นักการเมืองของฟินแลนด์ จากรายงานของ The World Economic Forum (2016) ได้รับการยอมรับจากประชาชนในประเทศของตนเองว่ามีมาตรฐานทางจริยธรรมสูง โดยได้รับคะแนนความเชื่อมั่นเฉลี่ย 5.7 คะแนนจากคะแนนเต็ม 7 และอยู่ในอันดับที่ 5 จาก 140 ประเทศทั่วโลก ฟินแลนด์ยังเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่ามีความโปร่งใสในการบริหารกิจการภาครัฐ และมีระดับของการคอร์รัปชันต่ำมาก (Quah 2013, 5-6; Zook 2009) โดยจากข้อมูลขององค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่จัดอันดับเปรียบเทียบระดับของการคอร์รัปชัน และความโปร่งใสของการบริหารรัฐ พบว่าฟินแลนด์มีระดับของตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสที่สูงมาก และได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในอันดับต้น ๆ ของประเทศที่มีความโปร่งใสในการบริหารกิจการภาครัฐอย่างต่อเนื่อง¹⁵

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฟินแลนด์สามารถขับเคลื่อนประชาธิปไตยได้อย่างต่อเนื่องและมีความก้าวหน้าสามารถสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองได้ในระดับค่อนข้างสูง และประสบความสำเร็จในด้านความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจ ดังที่กล่าวมาแล้วอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก ปัจจัยเชิงโครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันการเมืองหลักที่ใช้อำนาจธิปไตยแทนประชาชน และประการที่สอง ปัจจัยด้านการ

¹⁴ กมล ประจวบเหมาะ และคณะอื่น ๆ, “รายงานการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระดับผู้บริหาร ณ สำนักงาน ไอซีเอซี ฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน”, (กรุงเทพมหานคร, 2543), 20-23 กันยายน, น. 3.

¹⁵ “รายงานการวิเคราะห์การรับรู้การทุจริต ปี 2016 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ, Transparency International (2016)”.

ตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม โดยทั้งสองปัจจัยนับว่ามีผลอย่างยิ่งในการกำกับและควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power) และทำให้การคอร์รัปชันของฟินแลนด์อยู่ในระดับที่ต่ำ

ด้านโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ฟินแลนด์ปกครองในระบบประชาธิปไตย รัฐสภาแบบสาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ไม่เกิน 2 วาระ ทั้งนี้ ผู้ที่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีจะต้องเป็นชาวฟินแลนด์โดยกำเนิดเท่านั้น การจัดโครงสร้างของสถาบันการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติใช้ระบบสภาเดี่ยว โดยสภาผู้แทนราษฎรของฟินแลนด์ประกอบด้วยสมาชิก 200 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารนั้นมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลโดยการคัดเลือกบุคคลให้ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี (CIA World Facebook, 2016b)

ภายใต้โครงสร้างและระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าว ฝ่ายบริหารที่นำโดยนายกรัฐมนตรี จึงถูกผูกมัดด้วยหลักความรับผิดชอบต่อความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์มาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 ซึ่งให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ (Constituteproject, 2016b, 16) นอกจากนี้ในมาตรา 46 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องส่งรายงานการบริหารประเทศประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างสม่ำเสมอ และมาตรา 47 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านการบริหารรัฐกิจแก่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (Constituteproject, 2016b, 16-17) ในส่วนของความรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 64 วรรคแรกบัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจการอนุมัติการขอลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และในวรรคสองได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการสั่งให้รัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะเป็นรายบุคคลทั้งจากสาเหตุจากการถูกลงมติไม่ไว้วางใจโดยสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสาเหตุอื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ (Constituteproject, 2016b, 21)

จากลักษณะของการจัดโครงสร้างและระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญข้างต้นจะเห็นได้ว่านักการเมือง โดยเฉพาะในฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) มีขอบเขตการใช้อำนาจที่จำกัดและมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่ค่อนข้างรัดกุม อย่างไรก็ตาม กลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

ตามรัฐธรรมนูญซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกลไกที่ส่งเสริมและควบคุมคุณธรรมจริยธรรมของนักการเมืองนั้น มิได้อาศัยเพียงการออกแบบและจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองในเชิงโครงสร้างเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบัญญัติเฉพาะที่นำไปสู่การออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และการสร้างสถาบันการเมือง (หน่วยงาน) ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ระดับล่างจนถึงประธานาธิบดี

บทบัญญัติในกลุ่มแรกคือบทบัญญัติในแง่ของการควบคุมคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจแยกเป็น 2 ส่วน คือ คุณสมบัติและความเหมาะสมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 27) และคุณสมบัติความเหมาะสมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (มาตรา 60 และ 62) โดยในส่วนของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการควบคุมคุณสมบัติ และความเหมาะสมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถ้ากล่าวอย่างรวบรัดถือได้ว่าไม่เข้มงวด เมื่อเทียบกับบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมคุณสมบัติและความเหมาะสม ของสมาชิกฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) กล่าวคือ มีเพียงข้อจำกัดในเรื่องระดับการศึกษา (จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี) ข้อจำกัดด้านความเป็นพลเมือง (เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และข้อจำกัดต้องไม่ได้ประจำการในกองทัพ (มาตรา 27 วรรค 2) เท่านั้น อย่างไรก็ตามยังมีเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่ (1) ได้รับเลือกให้ทำหน้าที่ตุลาการสูงสุดประจำรัฐบาล (Chancellor of Justice of the Government) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Parliamentary Ombudsman) ผู้พิพากษาศาลสูง (Judge of Supreme Court) ผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด (Judge of Supreme Administrative Court) และอัยการสูงสุด (Prosecutor-General) หรือ (2) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจะพ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันทีที่รับตำแหน่งข้างต้น (มาตรา 27) (Constituteproject, 2016b, 12) การบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์เนื่องจากตำแหน่งเหล่านี้มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเอง นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ไว้โดยเฉพาะในมาตรา 32 ซึ่งระบุห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจ หรือเข้าไปเป็นสมาชิกของคณะกรรมการในประเด็นนโยบายหรือการสอบสวนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องของ (Constituteproject, 2016b, 13)

ในส่วนของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการควบคุมคุณสมบัติและความเหมาะสมของสมาชิกฝ่ายบริหารนั้น มีความเข้มงวดมากกว่ากรณีการควบคุมสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในมาตรา 63 บัญญัติว่าสมาชิกของคณะรัฐมนตรีจะต้องไม่ดำรง

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐ และไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดอันจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในฐานะสมาชิกของฝ่ายบริหาร ยิ่งไปกว่านั้นในวรรค 2 ของมาตราเดียวกันยังระบุไว้ว่า เมื่อดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องนำเสนอบัญชีธุรกรรมทางการค้า การถือครองหุ้น รายการทรัพย์สินและหน้าที่อื่นใดนอกเหนือจากการทำหน้าที่รัฐมนตรีรวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐบาลต่อรัฐสภาทันทีเมื่อได้รับแต่งตั้ง (Constituteproject, 2016b, 21)

บทบัญญัติที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งคือบทบัญญัติเกี่ยวกับการสถาปนาสถาบัน (หน่วยงาน) เฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของนักการเมือง ทั้งในมิติของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของสมาชิกองค์กรภาครัฐอื่น ๆ (อาทิ ประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่รัฐ) กลไกแรกที่กลุ่มนี้จัดตั้งขึ้นคือ คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ซึ่งบางชุดมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมาธิการกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law Committee) มีหน้าที่ในการตีความว่ากฎหมายหรือการกระทำที่ได้รับการส่งเรื่องจากรัฐสภาหรือองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และคณะกรรมาธิการการตรวจเงินแผ่นดิน (Audi Committee) มีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้งบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการเหล่านี้ผ่านกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ (State Budget Act) รัฐบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน (Auditing Act) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ (Public Procurement Act) เป็นต้น

กลไกต่อมาคือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ได้แก่ ตุลาการสูงสุดประจำรัฐบาล และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบที่ปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งคณะรัฐมนตรีและบุคลากรในองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ทั้งหมด ตั้งแต่เจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างสุดไปจนถึงระดับบนสุด อย่างไรก็ตามแม้ทั้งสององค์กรจะมีภาระหน้าที่ที่ใกล้เคียงกันมาก แต่ความแตกต่างของทั้งสององค์กรคือ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แบ่งแยกกัน โดยตุลาการสูงสุดประจำรัฐบาลมีขอบเขตอำนาจตรวจสอบการทำงานบุคคลในรัฐบาลและประธานาธิบดี ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภามีขอบเขตอำนาจการตรวจสอบหน่วยงานอื่น ๆ เช่น องค์กรตุลาการ และหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ โดยทั้งสององค์กรมุ่งตรวจสอบในมิติของความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก และมีอำนาจในการให้ความเห็นหรือยับยั้งการใช้อำนาจ โดยหากผู้ถูกตรวจสอบไม่ปฏิบัติตาม องค์กรตรวจสอบทั้งสองมีสิทธิยื่นเรื่องต่อศาลปกครองสูงสุด (Supreme Administrative Court) หรือศาลสูงเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (High Court of Impeachment) เพื่อพิจารณา

ตัดสิน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบว่าอยู่ภายใต้อำนาจของศาลใด (มาตรา 106-114) (Constituteproject, 2016b, 31-32)

กลไกเชิงสถาบันสุดท้ายที่บัญญัติในกลุ่มนี้สร้างขึ้น คือการให้อำนาจตรวจสอบ แก่องค์กรตุลาการ ซึ่งระบบการบริหารงานยุติธรรมของฟินแลนด์นั้นใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลฎีกา (Supreme Court) เป็นองค์กรตุลาการสูงสุดในการตัดสินคดีความทั่วไป และมีองค์กรตุลาการพิเศษ ที่ตัดสินคดีทางปกครอง และคดีทางการเมือง ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด และศาลสูงเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แน่นนอนว่าองค์กรตุลาการทั้งสองมีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยศาลปกครองสูงสุดมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาคดีทางปกครอง ในขณะที่ศาลสูงเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการทั้งสองปฏิบัติหน้าที่แบบตั้งรับ กล่าวคือจะต้องมีผู้ร้องเสียก่อนศาลจึงจะเริ่มทำการพิจารณาข้อร้องเรียนได้ (มาตรา 98-101) (Constituteproject, 2016b , 29-30)

ลักษณะเชิงโครงสร้างและการออกแบบเชิงสถาบันในรูปกฎหมายที่ข้อบังคับที่นำมา เสนอมาข้างต้น นับว่ามีความสอดคล้องกับข้อสรุปของรายงานฉบับที่ 297 เดือนพฤศจิกายน ปี 2006 ของนิตยสาร Revista Envio Digital ซึ่งระบุว่าปัจจัยสำคัญที่ช่วยขจัดการคอร์รัปชัน และ ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบในฟินแลนด์ประการหนึ่งคือ ระบบกฎหมาย ทั้งกฎหมายหลัก คือรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรองอื่น ๆ¹⁶ รวมไปถึงการจัดสรรการถ่วงดุลอำนาจของสถาบัน การเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อรวมเข้ากับค่านิยมของภาคประชาสังคมที่ให้ความสำคัญ กับการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Common Good) และความเข้มแข็งเอาจริงเอียงในการ สอดส่องและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทำให้ฟินแลนด์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการ ส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของนักการเมืองจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากลจนถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาเห็นว่า แนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการกระทำและการใช้ ดุลพินิจขององค์กรปกครอง ไม่ว่าในประเทศหรือต่างประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ใกล้เคียงกัน เนื่องจากข้าราชการพลเรือนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐหรือใช้ อำนาจทางปกครองของรัฐเพื่อให้การดำเนินการของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายอันจะทำ ประโยชน์ให้กับสาธารณะหรือบริการสาธารณะของรัฐตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ข้าราชการจึงต้องเคารพต่อกฎหมาย และ

¹⁶ วิชูลา สาธิตพร สติธร ธนานิธิโชติ และเทียนธวัช ศรีใจงาม, วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 47 ฉบับที่ 1 (2560) : 107-132 <http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2>.

ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทำนอกเหนือขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ดังนั้นจึงมีการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบวินัย เพื่อเป็นเครื่องมือควบคุมการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด และป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของข้าราชการพลเรือน และหากข้าราชการพลเรือนกระทำการไม่เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจอาจต้องถูกดำเนินการทางวินัยและตามกฎหมายในระบบของแต่ละประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะใช้ระบบศาลคู่ คือมีการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะชั้น แต่สำหรับบางประเทศให้ศาลยุติธรรมของแต่ละประเทศ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจรัฐ เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา นอกจากนี้บางประเทศมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ใช่ศาล เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แก่ กองบริการสาธารณะ สาธารณรัฐฟินแลนด์ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้แก่ Independent Commission Against Corruption (ICAC) สำหรับประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่มีการจัดตั้งศาลปกครองสูงสุด ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และมีการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบกลางเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการพลเรือน ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นต้น ดังนั้นเห็นได้ว่าทุกประเทศต่างให้ความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ อันเป็นการสร้างความเสียหายต่อประชาชนและสาธารณะประโยชน์นั่นเอง

3.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ

3.2.1 สหราชอาณาจักร

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสหราชอาณาจักรจะมีอยู่สองระดับ (two levels) ได้แก่การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังที่ปรากฏในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย

3.2.1.1 การควบคุมการตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ประเทศอังกฤษมีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนชั้นยังคงใช้ศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีปกครอง แต่ก็ได้จัดตั้งองค์กรชนิดหนึ่งขึ้นมาเพื่อแบ่งภารภาระของศาลยุติธรรม คือ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (Statutory Tribunals หรือ Administrative Tribunals) ทำหน้าที่ที่กึ่งตุลาการ เพื่อจัดระบบการพิจารณาข้อพิพาทของฝ่ายปกครองให้เป็นระบบ ในปี ค.ศ. 1958 รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนขึ้น (The Tribunals and Inquiries Act 1958 และ 1971) ซึ่งถือเป็นฝ่าย

ปกครองแต่ไม่ได้มีฐานะเป็นศาลยุติธรรมหรือหน่วยงานในสังกัดศาลยุติธรรม มีองค์ประกอบจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี แต่อาจถูกถอดถอนด้วยความเห็นชอบของ Lord Chancellor ความเป็นอิสระของคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้ซึ่งมีประมาณ 2,000 กว่าคณะได้รับการรับรอง โดยการแต่งตั้งประธานนั้นจะต้องเลือกจากบุคคลที่มีชื่อในบัญชีที่ Lord Chancellor เป็นผู้ประกาศเท่านั้น คณะกรรมการพิเศษดังกล่าวมีขอบอำนาจในเรื่องสำคัญ คือการประเมินภาษีอากรเรื่องการให้การคุ้มครองทางสังคม และเรื่องทั้งหลายเกี่ยวกับอำนาจอนุมัติ, อนุญาต ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายปกครอง วิธีพิจารณาของคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้คล้ายศาล กล่าวคือต้องมีการรับฟังคู่ความทุกฝ่าย ต้องมีการสืบพยานโต้แย้งกันได้ ต้องมีความเป็นกลางในการตัดสิน กล่าวคือไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย และต้องถูกคัดค้านได้ และคำวินิจฉัยต้องให้เหตุผล (Motivation) ด้วย ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้พิจารณาแล้วผลจะเป็นประการใดก็จะอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และหากไม่พอใจก็อาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมได้

กรณีที่จะใช้ทางเยียวยาตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรืออุทธรณ์นี้ กฎหมายลายลักษณ์อักษรมักจะกำหนดไว้ในเรื่องต่อไปนี้ เช่น

ประการแรก กรณีอุทธรณ์ที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวน (Tribunals and Inquiries Act 1958 และ 1971) ซึ่งบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยให้ถึงที่สุด (Final) ของคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท (Tribunals) ต่อศาล High Court หรือศาลอุทธรณ์ได้ในปัญหาข้อกฎหมาย

ประการที่สอง กฎหมายอาจกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไปยังผู้พิพากษานายเดี่ยวของ High Court ภายใน 6 สัปดาห์ เพื่อให้ศาลสามารถควบคุมการกระทำหรือคำสั่งที่เกินอำนาจ (Ultra Vires) ได้

ประการที่สาม ในบางกรณีที่เอกชนถูกกระทบสิทธิ์หรือต้องขออนุญาตในเรื่องบางเรื่อง อาจอุทธรณ์ไปยังศาล High Court ได้เช่น ตามมาตรา 31 ของ Town and Country Planning Act อาจอุทธรณ์คำอนุญาตให้เพื่อนบ้านก่อสร้างอาคารที่กระทบถึงกรรมสิทธิ์ของตนได้เป็นต้น

ประการสี่ ในกรณีที่เนื้อหาของเรื่องที่เป็นมูลให้เกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้น มีลักษณะค่อนข้างทางด้านนโยบายมากกว่าเป็นเรื่องสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายนั้น กฎหมายลายลักษณ์อักษรในเรื่องดังกล่าวมักบัญญัติให้สิทธิผู้ที่ไม่พอใจต่อคำวินิจฉัยชี้ขาดของหน่วยงานทางปกครอง (Administrative agency) ที่อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ได้ กฎหมายปกครองกำหนดว่า รัฐมนตรีต้องจัดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนทำคำวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ในเรื่องนั้น หากรัฐมนตรีไม่ใช่อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น กฎหมายให้อุทธรณ์ไปยังศาลได้

ทางเสียหายตามคอมมอนลอว์และเอคคิวตี้โดยหมายทั้งหลาย (writs หรือ orders)¹⁷ ตามหลักกฎหมายอังกฤษนั้นหากเอกชนจะฟ้องคดีต้องพิจารณาแล้วว่าสามารถใช้บังคับคดีให้ตรงกับ ความเสียหายที่ตนต้องการให้เสียหายมากที่สุด เพราะถ้าเลือกเสียหายใดก็ได้หมายศาลตามทางเสียหายที่เลือกนั้น และหากเลือกไม่ถูกต้องจะทำให้การบังคับคดีไม่สามารถบังคับได้เต็มตามสิทธิ ดังนั้นสิทธิที่โจทก์จะได้รับขึ้นอยู่กับ การเสียหายตามหมายศาล

การควบคุมการตรวจสอบดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คือ องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยมีพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี (by Order in Council) ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี First Commissioner เป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) กรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งดังเช่นข้าราชการธรรมดา แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่อื่นในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะถือเป็นข้าราชการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) ตาม The Civil Service Management Code นั้น กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับผิดชอบ ต่อกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการ (Civil Service) โดย

1. ต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม
2. ต้องบัญญัติและจัดพิมพ์ Recruitment Code บนหลักของความเอาใจใส่และให้คำอธิบายโดยละเอียด รวมทั้งแสดงสภาพที่เป็นข้อยกเว้นต่าง ๆ ภายใต้มติของคณะกรรมการด้วย
3. สามารถตรวจสอบทั้งนโยบายและการปฏิบัติในระบบการรับบุคคลเข้ารับราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และ หน่วยงานอื่นของรัฐ (Agencies) เพื่อให้แน่ใจว่า Recruitment Code นั้น ได้รับการปฏิบัติตาม
4. กำหนดให้องค์กรที่ได้รับแต่งตั้งบุคคลนั้นจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลเข้ารับราชการ
5. ทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ Civil Service Code และเพื่อการนี้คณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้ดังนี้
 - 1) ออกระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง หรือ

¹⁷ อรรถนิตติ ดิษฐอำนาจ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4*, น. 32-33.

2) เรียกให้คู่ความในกรณีอุทธรณ์ใด ๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใด ๆ จัดเตรียมข้อมูลและความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ Commissioner เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม และ

3) ให้คำแนะนำ (Recommendations) ต่าง ๆ

นอกจากนี้ ต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อถวายรายงานแก่ประมุขของรัฐ และจัดพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณะ

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ ข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board) เพื่อพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ตามที่กำหนดไว้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil Service Appeal Board) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil service Appeal Board) ประกอบไปด้วยคณะบุคคลอันได้แก่ ประธาน (Chairman) หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน (Deputy Chairman) และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจาก Office Side Panel และอีกท่านจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมด ยกเว้นประธานนั้นจะคัดเลือกจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) แล้ว ประธานกรรมการนั้น จะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ โดยจะได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้นสำหรับกรรมการส่วนของหน่วยงานราชการ โดยปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง 3 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระ คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ไต่สวนพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ ในกรณีต่อไปนี้

1) การปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง

2) การตัดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ

3) การให้ออกและการเกษียณก่อนกำหนด

4) การไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยน้อยกว่าที่ข้าราชการควรได้รับในมูลเหตุที่เกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพซึ่งภายหลังที่คณะกรรมการได้ทำการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว อาจมีคำวินิจฉัยซึ่งจำแนกได้เป็น 2 กรณี

กรณีแรก หากคณะกรรมการได้ไต่สวนอุทธรณ์แล้ว มีข้อสรุปเป็นคำวินิจฉัยว่าการให้ออกในกรณีนั้นยุติธรรมดีแล้ว ก็เป็นอันจบสิ้นกระบวนการของคณะกรรมการ อีกกรณีหนึ่งคือ

หากคณะกรรมการตัดสินว่าการให้ออกจากงานนั้นไม่เป็นธรรม สามารถสั่งให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้นได้ 2 รูปแบบ คือ

1) ทำคำแนะนำ (Recommendation)¹⁸ ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นรับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการดังเดิม แต่หากหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจรับบุคคลดังกล่าวเข้ารับราชการดังเดิมได้ คณะกรรมการอาจกำหนดค่าเสียหายซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องชดใช้ให้

2) หากคณะกรรมการเห็นว่าการให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการดังเดิมนั้นไม่เหมาะสม อาจกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายให้แทน เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลนั้นต้องการที่จะให้มีการชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าการกลับเข้ารับราชการ

3.2.2.2 การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการวินัยกลาง¹⁹

คณะกรรมการวินัยกลาง (Standards Committees) ในพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 ได้กำหนดกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศต้องปฏิบัติตาม เรียกว่า “วินัยกลาง (Code of Conduct) โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำงานร่วมกับองค์กรกลาง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นโดย รัฐสภาเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 เรียกว่า “คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ” (The Standards Board for England) มีหน้าที่ควบคุมให้สมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติตามวินัยกลาง รับเรื่องร้องเรียนทางวินัย และสอบสวนทางวินัยในกรณีที่มีการ ร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติตัวที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาท้องถิ่น

3.2.2 สหรัฐอเมริกา

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการและการฟ้องคดีต่อศาล ในสหรัฐอเมริกาที่นอกจากจะเป็นไปตามกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) แล้ว กรณีต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีชื่อว่า “Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)” ด้วยกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (พ.ศ. 2521) (CSRA) นี้เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยของสหรัฐอเมริกามีหลักการและแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการคือ หลักการ

¹⁸ Civilservicecommissioners, จาก <http://www.civilservicecommissioners.gov.uk>.

¹⁹ Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies* (Hants: Edward Elgar, 1994), pp. 350-355.

David Wilson and Chris Game, *Local Government in the Kingdom*, 2nd ed. (London: Macmillan, 1998).

รับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักทั้งสองเป็นหลักที่สะท้อนถึงกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) โดยมีขั้นตอนและรายละเอียด ดังนี้

1) กระบวนการดำเนินการทางวินัยของสหรัฐอเมริกา จะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี จากนั้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถจ้างทนายความได้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการจะมีสภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

2) หลังจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในการพิจารณาขั้นต้น องค์กรต้นสังกัดไม่มีการสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดีแต่อย่างใด โดยตัวอย่างที่สะท้อนถึงการตัดสินใจโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อาทิเช่น ในคดี Philadelphia Co V. Securities Exchange mission (1948) (พ.ศ. 2491) ที่ศาลวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ว่า ศาลหรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการไม่อาจกระทำได้โดยชอบหากไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีโอกาสรับฟังและโต้แย้งพยานหลักฐานของตน

3) เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั่นคือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหาและผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน

อนึ่ง สำหรับคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน²⁰ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา หากผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าว สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกระบวนการต่อไป

²⁰ จิรนิติ หะวานนท์, “วิธีพิจารณาความคิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา”, ตุลพาท, 27, 6. น. 65-68 (2523, พฤศจิกายน - ธันวาคม).

3.2.1.1 การอุทธรณ์คำสั่งของสหรัฐอเมริกา

จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งออกเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น กรณีถือได้ว่ามีความสำคัญและประเด็นที่พึงต้องพิจารณาทั้งในส่วนของระบบโครงสร้างและระเบียบวิธีพิจารณา ประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์คำสั่งก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)²¹

ก่อนมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นในสหรัฐอเมริกา ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission หรือ C.S.C.) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ โดยคำร้องอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ต้องเสนอพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งทั้งผู้กล่าวหาและองค์กรต้นสังกัดมีสิทธิที่จะเสนอพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุและมีสิทธิที่จะซักค้านพยานอีกฝ่ายหนึ่ง โดยผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติราชการองค์กรคุณ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมจากคนกลางที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในคดี และเป็นการป้องกันมิให้องค์กรต้นสังกัดปิดตนเองจากการตรวจสอบขององค์กรภายนอก เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการวิธีพิจารณาต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมให้มากที่สุด

สำหรับขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังได้ เพราะเป็นหลักประกันว่าพยานจะไม่ถูกข่มขู่และข้อเท็จจริงที่ได้มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นตามหลักกระบวนการยุติธรรมแห่งกฎหมาย (due process of law) เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนทำการสอบสวนเสร็จ เจ้าหน้าที่ต้องทำรายงาน พร้อมความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดี ถ้าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวนต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้วินิจฉัยตัดสินคดีซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ถือเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขอให้สั่งพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น พบว่ามีพยานหลักฐานใหม่ หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตีความ

²¹ เติ้งอ่าง, น. 66 - 69

กฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์จะทำการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเท่าที่มีอยู่ โดยจะนั่งพิจารณาสอบสวนคดีอีก

ทั้งนี้ ข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) สามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (Federal District Court) ได้ โดยศาลพิจารณาเฉพาะประเด็นว่าองค์กรต้นสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดถูกต้องหรือไม่ และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารมีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งศาลจะไม่นั่งพิจารณาคดีอีก แต่จะวินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหารและอาจสั่งให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในอดีตการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) จะปรากฏถึงปัญหาจากการทำหน้าที่ในการสวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง ก็เป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ซึ่งเป็นทั้งผู้ออกกฎและผู้ตีความวินัยชี้ขาด ด้วยเหตุนี้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงตรากฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (พ.ศ. 2521) (C.S.C) โดยทำการแยกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ออกเป็นหน่วยต่าง ๆ ที่มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกันและมีความถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้แก่²²

(1) Office of Personnel Management (OPM) หรือองค์ในการบริหารงานบุคคล โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล อาทิ การจัดการทรัพยากรบุคคล การประเมินผล และการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเป็นของรัฐบาลกลาง สำนักงานนี้เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีผู้อำนวยการซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยคำแนะนำและเห็นชอบของสภาสูงของประเทศสหรัฐอเมริกา

(2) Federal Labour Relation Authority โดยองค์กรทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์

(3) Office of Special Counsel (OSC) หรือสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ โดยองค์กรนี้ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีบทบาทเหมือนอัยการ

(4) Merit System Protection Board (MSPB) โดยองค์กรทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม มีบทบาทเหมือนตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท

²² วิสูตร ประสิทธิ์ศิริ วงศ์, กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2549), น. 2-4.

ด้วยเหตุนี้ การทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงมีบทบาทเสมือนเป็นตุลาการของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (MSPB) ฉะนั้นคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (MSPB) ของสหรัฐอเมริกา จึงมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์แทนที่บทบาทในอดีตของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) กรณีจึงส่งผลให้เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นตามกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (พ.ศ. 2521) (CSRA) แล้ว หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริการงานบุคคลภาครัฐขึ้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้

2) การอุทธรณ์คำสั่งภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) การอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นนั้น ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริงานบุคคลภาครัฐครั้งสำคัญของสหรัฐอเมริกา โดยได้จำแนกรายละเอียดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ออกเป็นกรณีต่าง ๆ ดังนี้

3) โครงสร้างและระบบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) การจัดองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการรักษาผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐอันเป็นไปตามระบบคุณธรรมปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยมิชอบ และข้าราชการประจำได้รับการปกป้องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารของส่วนราชการ ตลอดจนเป็นการแทนที่การทำงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ในอดีตที่สวมบทบาทหลากหลายที่ขัดแย้งกันเองตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จึงมีลักษณะเป็นองค์กร “อิสระกึ่งตุลาการ” ในสังกัดฝ่ายบริหาร โดยมีการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการซึ่งประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย ส่วนรองประธานและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยกรรมการดังกล่าวมีวาระการดำรงตำแหน่งจำนวนเจ็ดปี และสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ กรรมการผู้ครบวาระอาจดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่แทน แต่การดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องมีระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี

ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ทั้งหมดประมาณ 230 คน โดยเจ้าหน้าที่จำนวนดังกล่าวนี้รับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่²³

3.2.1.2 ขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐ อาทิ คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำสั่งให้ย้ายโอน คำสั่งให้พักงาน คำสั่งลดตำแหน่งและคำสั่งลดขั้นเงินเดือน หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบบำนาญข้าราชการและลูกจ้างและคำร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างภายใต้กฎหมาย Whistleblower Protection Act กฎหมาย Uniformed Service Employment and Reemployment Rights Act และ กฎหมาย Veterans Employment Opportunities Act เป็นต้น นอกจากนี้การรับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลข้างต้นแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ อันเป็นเรื่องที่สำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย

2) วินิจฉัยคดีที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC) เป็นผู้ฟ้อง กรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและขัดกับกฎหมาย Hatch Act

3) ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnet Management (OPM) ว่า มีความสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

4) ศึกษาและจัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดี และรัฐสภาว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดภัยจากพฤติกรรมที่ต้องห้ามหรือไม่ประการใด

ทั้งนี้ การศึกษาและจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ดังกล่าวนี้นี้ เป็นหน้าที่หลักที่สำคัญควบคู่กับการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยรายงานนี้ถือเป็นปรอทวัดคุณธรรมว่าระบบราชการมีคุณธรรมปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองและปลอดภัยจากพฤติกรรมทางการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามหรือไม่ โดยรายงานดังกล่าวใช้เครื่องมือทางการวิจัยทดสอบที่หลากหลาย ทั้งการออกภาคสนาม การสัมภาษณ์ และการออกแบบสอบถาม เป็นต้น

²³ เติ้งฮ้าง, น. 4-10.

5) ออกหมายเรียกบุคคลให้มาเป็นพยาน มาให้การหรือนำส่งเอกสารหรือหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณา

6) สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน

7) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

8) การจัดทำคำขอขบประมาณเสนอโดยตรงต่อรัฐสภา หากเห็นว่าไม่ได้รับการ สนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอจากประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม บางกรณีของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะรับไว้พิจารณา อาทิเช่น

- (1) ใต้วงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เว้นแต่กรณีที่มี คำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์มาจากหน่วยงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)
- (2) ไกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงาน ที่ไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ในหน้าที่ของคณะอนุญาโตตุลาการ ด้านแรงงานสัมพันธ์ (FLRA)
- (3) ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การให้คำรับรอง การเลิกจ้าง หรือเกี่ยวกับ เงิน ผลประโยชน์ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรในการบริหารงานบุคคล (OMP)
- (4) พิจารณาสอบสวนคำวินิจฉัยที่ออกมาโดยฝ่ายกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน กฎ หรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพราะเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC)²⁴

3.2.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุม ตรวจสอบข้อพิพาทตั้งแต่ขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรฝ่ายปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งและการนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล ตลอดจนตัวอย่างของข้อพิพาท ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ศาลได้ทำการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแต่ละขั้นตอน ดังนี้

3.2.2.1 ข้าราชการและโทษทางวินัย

ข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส จำแนกออกได้เป็นจำนวน 3 ประเภท คือ ข้าราชการ ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ

²⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่รัฐ,” น. 71.

ไม่รวมถึงบรรดานายแพทย์เนื่องจากถือว่าเป็นวิชาชีพอิสระ กล่าวคือข้าราชการประเภทแรกที่เป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับของส่วนกลางนั้น ข้าราชการประเภทดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งโดยคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติงานประจำเต็มเวลามีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในระบบสายการบังคับบัญชาและต้องเข้าร่วมกิจกรรมบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือองค์การมหาชนแห่งชาติ ที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม (เฉพาะแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการและตำแหน่งสมุหบัญชีเท่านั้นที่มีสถานะเป็นข้าราชการ) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐมีการกำหนดคุณลักษณะไว้คล้ายกันกับข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางมีความแตกต่างกันบ้างบางประการตามลักษณะเฉพาะของการปฏิบัติงานในองค์กรต่าง ๆ แต่ละแห่งเท่านั้น²⁵

ข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังหมายรวมถึงบรรดาข้าราชการประเภทพิเศษ มีกฎหมายกำหนดสถานะเป็นการเฉพาะ เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการในรัฐสภา ตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และตุลาการศาลบัญชีภูมิภาค เป็นต้น ทั้งนี้บรรดาบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการพิเศษดังกล่าว หรือแม้แต่บุคคลในองค์กรวิชาชีพ เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้น กรณีจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากเหตุที่ว่ากฎหมายนั้นกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย ตลอดจนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้แตกต่างกับข้าราชการอื่นโดยทั่วไป

การกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เป็นไปตามพื้นฐานของกฎหมายที่ปรากฏในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 จำแนกโทษทางวินัยทั้งหมด 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 โทษพักเดือนและภาคทัณฑ์ โดยโทษประเภทนี้ถือเป็นโทษสถานเบาที่สุด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องปรึกษาหารือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

กลุ่มที่ 2 การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือการเลื่อนระดับ ในการลงโทษชนิดนี้สามารถเป็นได้ทั้งการลงโทษหลักหรืออาจเป็นการลงโทษร่วมกับการลงโทษในกลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มที่ 3 ก็ได้

กลุ่มที่ 3 การลดตำแหน่งและการให้ออกจากราชการชั่วคราวเป็นระยะเวลา 3 เดือน ถึง 2 ปี

กลุ่มที่ 4 การให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ

²⁵ เจตน์ สดวารศิลป์, “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสพการณ์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, 2 น. 64 – 69 (2549, พฤษภาคม - สิงหาคม).

3.2.2.2 การดำเนินการทางวินัย²⁶

ขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือได้ว่าเป็นต้นแบบสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสหลายประการมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาของศาล โดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่าง ๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใด ๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญทั้งสองประการนี้ ประเทศไทยได้มีการนำมาประยุกต์และกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรกเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป ที่เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองมีคำสั่งลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ส่วนประเภทที่สองเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการประเภทพิเศษ โดยองค์กรที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองพิเศษ

สำหรับประเภทแรกที่เป็นดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป โดยองค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น การดำเนินการทางวินัยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น รัฐกฤษฎีกา ลำดับที่ 84 – 961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยของข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางและหนังสือเวียน ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1999 บัญญัติกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่สำคัญต่อข้าราชการทั่วไป ดังนี้

1) กรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดขึ้น องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะทำรายงานเกี่ยวกับกรณีการลงโทษทางวินัยเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ในรายงานต้องประกอบด้วย บรรดาข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับความผิดทางวินัยตามมาตรา 2 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กับความเห็นที่ข้อเท็จจริงนั้นเข้าลักษณะความผิดทางวินัยหรือไม่อย่างไร พร้อมความรุนแรงของความผิดวินัยดังกล่าว

2) องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยหนังสือแจ้งต้องระบุถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย การเรียกดูหรือตรวจสอบบรรดาเอกสาร ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย

²⁶ เติ้งอ๋าง, น. 71-81.

และสิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือในการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัย ในหนังสือแจ้งดังกล่าว ถือเป็นแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญยิ่ง ซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามอาจเป็นเหตุให้ศาลปกครองทำการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ในที่สุด

3) ก่อนมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาพึงที่จะมีสิทธิได้รับการแจ้งวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยการแจ้งดังกล่าวต้องทำการแจ้งภายในสิบห้าวัน ก่อนวันนั่งพิจารณาเป็นอย่างน้อย ซึ่งระยะเวลาสิบห้าวันนั้น ต้องเริ่มนับตั้งแต่เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ลงนามรับจดหมายแจ้งวันนั่งพิจารณา ซึ่งในประเด็นของการนับระยะเวลาสิบห้าวันนี้ถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่เป็นสาระสำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัย ไม่เคารพเงื่อนไขดังกล่าวจะนำไปสู่การที่ศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้

อนึ่ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสามารถสั่งเลื่อนการนั่งพิจารณาครั้งแรกหากมีความจำเป็น โดยการแจ้งเพื่อนั่งพิจารณาใหม่ต้องพึงเคารพเงื่อนไขเวลาสิบห้าวันด้วย เช่นเดียวกันและสามารถเลื่อนการพิจารณาได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น

สำหรับในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นพึงจะต้องได้รับการแจ้งการนั่งพิจารณาเป็นระยะเวลาล่วงหน้าอย่างน้อยสิบวัน โดยการส่งหนังสือนัดประชุมนี้ต้องแนบรายงานเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยเรื่องดังกล่าวพร้อมไปด้วย

4) ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณา เริ่มจากการที่ประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ แห่งกรณีการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการที่ประชุมได้ จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนต้องมีการรับฟังถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและรับฟังคำพยาน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย

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

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การพิจารณา คณะกรรมการอาจสั่งให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยดำเนินการไต่สวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ โดยพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเพิ่มเติมนี้ต้องถูกแจ้งให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาและองค์กร ผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย เพื่อที่จะทราบรายละเอียดเพิ่มเติม

5) การจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องทำการลงมติกำหนดว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดหรือไม่ หากมีควรต้องรับโทษในสถานใด โดยอาศัยการพิจารณาข้อมูลที่ได้รับจากบรรดาเอกสารต่าง ๆ อันเกี่ยวกับกรณีการสอบสวนนั้น ๆ ทั้งหมด เช่น รายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับการสอบสวนวินัย คำแถลงของผู้ถูกกล่าวหา และพยานหลักฐานต่าง ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อกล่าวหาบนพื้นฐานของหลักความเป็นกลางหรือปราศจากอคติความลำเอียงในการพิจารณา ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตกเป็นหน้าที่ของบรรดาศาลปกครองชั้นต้นต่าง ๆ โดยอาศัยอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (CEDH) เป็นฐานทางกฎหมายด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ ประธานคณะกรรมการสอบสวนจะเสนอให้ที่ประชุมดำเนินการพิจารณาว่าบทลงโทษนี้เหมาะสมหรือไม่กับข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยบทลงโทษที่เสนอนี้ต้องได้รับมติเป็นเสียงข้างมาก ของคณะกรรมการทั้งหมดที่เข้าประชุม หลังจากคณะกรรมการมีมติโดยเสียงข้างมากกำหนดให้บทลงโทษโดยบทลงโทษหนึ่งเป็นบทลงโทษที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับแล้ว คณะกรรมการต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบ ทั้งนี้ การจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำร้อง และเงื่อนไขอาจถูกขยายเป็นสองเดือน ในกรณีที่มีการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จากนั้นคณะกรรมการโดยประธานจะได้แจ้งความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผลประกอบไปยังผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษต่อไป อนึ่งหากคณะกรรมการเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีความผิดทางวินัยใด ๆ ให้ถือว่าคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยโดยสมบูรณ์แล้ว

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นต่อองค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว องค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีข้อผูกมัดอันใดที่จะต้องสั่งการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แต่อย่างไรก็ตาม หากองค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ออกคำสั่งลงโทษเป็นอย่างอื่น นอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการเสนอมาผู้มีอำนาจดังกล่าวต้องแจ้งคำสั่งพร้อมเหตุผลประกอบในการสั่งลงโทษที่แตกต่างออกไปจากมติคณะกรรมการ ด้วยเหตุนี้ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงไม่อาจถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะเหตุ

ว่าความเห็นดังกล่าวไม่ได้ก่อความกระทบกระเทือนอันใดต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา
ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล กรณีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลในคำสั่งลงโทษของ
องค์กรผู้ใช้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

3.2.2.3 การอุทธรณ์คำสั่ง²⁷

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ทันที ดังนั้นหากจะ
อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้สองรูปแบบคือ การ
อุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งการ
อุทธรณ์คำสั่งทั้งสองแบบนี้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งมีอำนาจสั่งเพิกถอน
คำสั่งดังกล่าว หรือจะยื่นคำสั่งลงโทษก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด

หากปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งลงโทษตั้งแต่กลุ่มที่ 2 เป็นต้นไป ข้าราชการ
ที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือน
ได้อีกทางหนึ่งซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะถูกดำเนินการโดย
คณะกรรมการคณะหนึ่งในคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือนที่เรียกว่า
“คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน” โดยคณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหา
และรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ และทำความเห็นเสนอต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่ง
ข้อเสนอแนะอาจเป็นการยืนยันคำสั่งหรือความเห็นว่าการลงโทษหรือยกเลิกการลงโทษได้
ซึ่งความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้ใช้อำนาจสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ดังกล่าว ศาลปกครองไม่ถือเป็น
ขั้นตอนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องกระทำก่อนนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองแต่อย่างใด การอุทธรณ์ต่อ
คณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือนนั้น จะเป็นผลให้การนับอายุความในการฟ้องคดีต่อ
ศาลปกครองสะดุดหยุดลงจนกว่าคณะกรรมการจะได้แจ้งความเห็นในการพิจารณาคำสั่งลงโทษ
ข้าราชการผู้นั้น

3.2.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี²⁸

ระบบวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์
(Bundesdisziplinarordnung-. BDO) มีดังนี้

3.2.4.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์นั้น
ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการจะมีก็แต่เพียงศาล
วินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

²⁷ เพิ่งอ้าง, น. 86-89

²⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24, น. 62.

3.2.4.2 ขอบอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้บังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการทหาร ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังใช้บังคับกับข้าราชการบำนาญด้วย

3.2.4.3 ประเภทความผิด ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวมีการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการ 2 กลุ่ม คือ

1) ข้าราชการทั่วไป

ตามมาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (BBG) กำหนดว่า ข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่า ข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ราชการนั้นเป็นความผิดวินัยได้เฉพาะกรณีที่มีการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการอาจแบ่งได้ออกเป็น 9 เรื่อง ดังนี้

- (1) หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ
- (2) หน้าที่ในการปฏิบัติตน
- (3) ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ
- (4) หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ
- (5) การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการและการประกอบอาชีพหลังจากสิ้นสุด

ความเป็นข้าราชการ

- (6) ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่าง ๆ
- (7) เวลาทำงาน
- (8) ที่พัก
- (9) เครื่องแบบ

2) ข้าราชการบำนาญ

มาตรา 77 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญไว้ ดังนี้

(1) กระทำการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตยในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(2) เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(3) กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการ ละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามมิให้รับสิ่งของ

3.3.3.4 ประเภทของโทษ

มาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการบำนาญ 2 สถาน

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป มีดังนี้

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

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ มีดังนี้

- 1) ลดเบี้ยบำนาญ
- 2) ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ

3.3.3.5 กระบวนการลงโทษทางวินัย

กระบวนการลงโทษทางวินัยนั้นแบ่งเป็น 2 กระบวนการ คือ

1) กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ กรณีที่มีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่ามีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่ ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่นำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วย ในขั้นสอบสวนหากการสอบสวนไม่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ต้องเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้มีโอกาสชี้แจงเหตุผลด้วย ก่อนการเปิดรับฟังความในครั้งแรกต้องให้ข้าราชการผู้นั้นทราบถึงข้อหา และต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบว่าตนเองอาจให้ความเห็นโดยวาจาหรือโดยลายลักษณ์อักษรหรืออาจไม่แสดงความคิดเห็นใด ๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ต้องถามข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการที่ปรึกษาหรือไม่ สำหรับผลการสอบสวนให้แจ้งข้าราชการผู้นั้นและอัยการ ข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ ให้ผู้บังคับบัญชาออก

คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ หรืออาจเสนอเรื่อง เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัย สำหรับคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษได้ 2 สถานเท่านั้น คือโทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ

2) กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ เริ่มต้นด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ริเริ่มเรื่องทางวินัย ทำคำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการทางวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ แยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็นการพิจารณาในศาล โดยกำหนดให้มีศาลวินิจัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีขึ้น สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

3.3.3.6 ระบบอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ ข้าราชการที่ประสงค์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งดังกล่าว และผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้น ๆ ภายใน 1 เดือน โดยศาลจะต้องเปิดโอกาสให้อัยการในเรื่องทางวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย

กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายกำหนดว่าหากมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

3.2.5 สาธารณรัฐสิงคโปร์

วินัยเป็นกฎเกณฑ์หรือนโยบายหนึ่งที่เป็นพื้นฐานสำหรับทำให้เกิดความมั่นใจว่าข้าราชการผู้ปฏิบัติงานนั้นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติตามมาตรฐาน และมีพฤติกรรมที่พึงปรารถนาที่ทางราชการได้กำหนดไว้ วินัยอาจจำแนกเป็นสองรูปแบบ รูปแบบแรกเป็นรูปแบบของพฤติกรรมที่ข้าราชการจำเป็นจะต้องประพฤติปฏิบัติ ส่วนรูปแบบที่สองเป็นข้อห้าม เรียกว่าการละเมิดหรือต้นเหตุที่ต้องมีการใช้มาตรการทางวินัยกับข้าราชการ

วินัยของข้าราชการสิงคโปร์กำหนดรูปแบบการฝ่าฝืนที่เป็นเหตุให้ต้องมีการใช้มาตรการทางวินัย ได้แก่ การพุดจาให้ร้ายรัฐบาลสิงคโปร์ พุดจาหยาบคายต่อสาธารณชน ไม่ตรงต่อเวลา ขาดงานโดยไม่มีใบลาหรือเหตุผลอันควร หลับในขณะปฏิบัติงาน ไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา อยู่ใต้อิทธิพลของยาเสพติดหรือแอลกอฮอล์ในขณะปฏิบัติงาน ละเลยต่อหน้าที่ ประมาทเลินเล่อทำให้เกิดผลเสียหายต่อการปฏิบัติงาน ทำลายทรัพย์สินของรัฐบาลอย่างจงใจ หรือแต่งกายไม่เหมาะสม สำหรับข้าราชการที่ทำงานในกรมราชทัณฑ์ การติดต่อสัมพันธ์กับนักโทษที่ได้รับการ

ปลดปล่อยโดยมิได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ถือเป็น การกระทำผิดวินัยและต้องได้รับโทษ

กระบวนการวินัยและการอุทธรณ์

ข้าราชการที่ต้องเผชิญกับมาตรการทางวินัย สามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 7 วัน โดยอำนาจอุทธรณ์ปรากฏในรูปแบบของกรรมการหรือคณะกรรมการ ซึ่งสมาชิกเป็นข้าราชการระดับสูงกว่าเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหา โดยกรรมการชุดนั้นต้องไม่มีผู้ใดที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารและมีหน้าที่บังคับบัญชาโดยตรงต่อผู้ที่ถูกกล่าวหา

กระบวนการทางวินัยและการอุทธรณ์ของสิงคโปร์ หน่วยงานกองบริการสาธารณะ (Public Service Commission : PSC) มีบทบาทสำคัญในการปรับการตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการทางวินัยก่อนที่ปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) บอกกล่าวแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหา และเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ อย่างไรก็ตามการตัดสินใจของกองบริการสาธารณะ (PSC) หลังจากได้พิจารณาผลที่คณะกรรมการได้ส่งมานั้นถือเป็นข้อยุติ

เมื่อการกล่าวหาได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นความจริง และเป็นกรณีที่ไม่ใช่เรื่องร้ายแรง การลงโทษอาจเป็นแค่การตักเตือนด้วยวาจา หรือเป็นการปรับ หรือหยุดการจ่ายเงินสะสม แต่หากเป็นความผิดในกรณีร้ายแรง เช่น ประพฤติผิดอย่างร้ายแรง หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ อาจถูกลดตำแหน่งลงหรือถูกไล่ออกจากงาน

การพ้นจากหน้าที่ราชการ

นอกเหนือการลาออกจากงานด้วยสมัครใจแล้ว ข้าราชการพลเรือนของสิงคโปร์อาจพ้นจากหน้าที่ราชการได้ด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้

- 1) เลิกจ้างเนื่องจากทดลองปฏิบัติราชการแล้วไม่ผ่านการทดลอง
- 2) เลิกจ้างเนื่องด้วยเหตุผลทางการแพทย์ และ
- 3) เลิกจ้างเนื่องจากหมดสิ้นสภาพความเป็นพลเมืองของประเทศสิงคโปร์²⁹

3.2.6 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ก่อตั้งหน่วยงาน ICAC ขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกระดับ ทั้งในภาครัฐ (Public Sector) และเอกชน (Private Sector) ภายใต้เจตนารมณ์ที่ว่า ICAC ดำเนินการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตไป

²⁹ สำนักงาน ก.พ. ข้อมูล 8 กันยายน 2015, จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=4549&filename=index วินัยสำหรับข้าราชการสิงคโปร์

พร้อมกับคนในสังคม โดยอาศัยการบังคับใช้กฎหมาย การศึกษา และการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ห้องงกเกิดความเป็นธรรม ยุติธรรมและมีเสถียรภาพ

ICAC เป็นหน่วยงานอิสระ แยกต่างหากจากหน่วยงานของตำรวจและพลเรือน การดำเนินการของ ICAC ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกงและในส่วนของดำเนินการขององค์กรนั้น ICAC ยึดกลยุทธ์การต่อต้านการทุจริต 3 ประการ หรือที่เรียกว่า Three – pronged Attack³⁰ ซึ่งประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ

1. หน่วยปราบปราม (The Operations Department) มีหน้าที่คอยรับแจ้งพิจารณา และสืบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต รวมทั้งการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด
2. หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) มีหน้าที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติงานและกระบวนการทำงานของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานมหาชน เพื่อลดโอกาสในการทุจริต และเสนอคำแนะนำในการป้องกันการทุจริตให้แก่องค์กรในกรณีที่เกี่ยวข้องด้วย
3. หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation) มีหน้าที่ให้ความรู้ต่อคนในสังคมถึงผลร้ายที่เกิดจากการทุจริตและสนับสนุนให้สังคมต่อต้านการทุจริต

กลยุทธ์การต่อต้านการทุจริตของทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าวข้างต้น มีความสำคัญอย่างยิ่งในการตระหนักร่วมกันของคนในสังคม โดยเป็นที่ยอมรับกันว่า การป้องกันนั้นสำคัญเท่ากับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด และการต่อต้านการทุจริตจะประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อคนในสังคมได้เปลี่ยนทัศนคติของตนที่มีต่อการทุจริต ซึ่งกลยุทธ์นี้ได้รับการยอมรับและพิสูจน์แล้วว่าสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้จริงและฮ่องกงยังคงยึดกลยุทธ์เหล่านี้เป็นนโยบายหลักของ ICAC มาจนทุกวันนี้ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในส่วนของโครงสร้างองค์กร

สำหรับในส่วนของกฎหมายที่ให้อำนาจ ICAC ในการใช้บังคับเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น มีดังนี้

1. independent Commission Against Corruption Ordinance เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรและหน้าที่ของ ICAC ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยมีสาระสำคัญดังนี้
 - ว่าด้วยการจัดตั้ง ICAC และกำหนดหน้าที่ของกรรมการ ICAC
 - ว่าด้วยงานสืบสวนของ ICAC กระบวนการในการจัดการต่อผู้ต้องสงสัยและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

³⁰ www.icac.org.hk/text/eng/about_icac_4.html (19 สิงหาคม 2546).

- ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม คမ်းซังและให้ประกันตัว
- ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการค้นและยึดทรัพย์สิน
- ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนความผิดที่เกี่ยวกับข้าราชการกระทำการทุจริต และรวมถึงอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต

2. Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ หน่วยงานทางมหาชนหรือลูกจ้างภาคเอกชน โดยให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนคดี ดังนี้

- อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร
- อำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว
- อำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีทรัพย์สินรายได้และค่าใช้จ่ายของตน
- อำนาจในการควบคุมเอกสารเดินทางและหนังสือเวียนการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ในกรณีผู้กระทำความผิดจะหนีออกนอกฮ่องกง หรือผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้หลีกเลี่ยงการริบทรัพย์โดยคำสั่งศาล

- อำนาจ ICAC ในการปกปิดความลับในการสืบสวนสอบสวน

3. Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย อาทิเช่น การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น กฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้น เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจหน้าที่ ICAC ในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเน้นด้านการดำเนินคดีอาญามากกว่าทางด้านวินัย กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการทุจริต และสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่ได้รับสมควร
2. สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบน และกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
3. สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริตและให้รายงานโดยตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง
4. สืบสวนพฤติกรรมและขบวนการปฏิบัติการกิจของข้าราชการ กรม กองต่าง ๆ เพื่อหาช่องโหว่ที่นำไปสู่การทุจริต และหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่หรือขบวนการดังกล่าว
5. ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มาขอคำแนะนำเรื่องการแก้ไขปัญหการทุจริต

6. ให้คำแนะนำแก่หัวหน้ากรม กองของราชการ หรือหน่วยงานสาธารณะใด ๆ เกี่ยวกับการวิธีการทำงานที่คณะกรรมการเห็นว่าน่าจะช่วยลดปัญหาการทุจริตได้

7. ให้การศึกษาแก่สาธารณะชนเรื่องผลร้ายของปัญหาการทุจริต

8. แสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณะชนเพื่อต่อต้านปัญหาการทุจริต

สำหรับโครงสร้างองค์กรนั้น ICAC จัดรูปแบบองค์กรโดยแบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือฝ่ายการพิจารณาและฝ่ายการบริหาร

1. ฝ่ายการพิจารณา เป็นฝ่ายที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาและทางวินัย ในส่วนของคดีอาญา ผู้อำนวยการ ICAC เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนคดีอาญา โดยการดำเนินคดีจะเริ่มจากผู้อำนวยการ ICAC มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ICAC สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อไป ซึ่งผู้ต้องหาอาจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือประชาชน

2. ฝ่ายการบริหาร ด้านการบริหาร ICAC แบ่งการทำงานออกเป็น 3 หน่วยงานด้วยกันคือหน่วยปราบปราม (The Operations Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation) รายละเอียดดังนี้

1) การช่วยเหลือร่วมกัน

การร่วมมือระหว่าง ICAC และหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อลดโอกาสการทุจริตในแวดวงข้าราชการ โดยการส่งผู้อำนวยการอาวุโสของ ICAC ไปอยู่ในกรมตำรวจ หน่วยคุมประพฤติ ศาลากร สรรพสามิต หน่วยตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยดับเพลิง รวมถึงการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่จากจีนแผ่นดินใหญ่เพื่อจัดการการทุจริตคอร์รัปชันข้ามแดนภายใต้แผนการช่วยเหลือร่วมกันระหว่าง ICAC กับเจ้าหน้าที่ดูแลประชาชนมณฑลกวางตุ้ง

2) การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศ

เป็นเครือข่ายระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุม โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกา กรมตำรวจประเทศแคนาดา และกรมตำรวจประเทศออสเตรเลีย ด้วยการผ่านสถานกงสุลในฮ่องกง

3) การพัฒนาเทคโนโลยี

หน่วยงานปราบปรามมีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทั้งในส่วนของอุปกรณ์ภาคสนามและระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อการทำงานที่เป็นประสิทธิภาพ อาทิเช่น การใช้อุปกรณ์บันทึกภาพและเครื่องบันทึกเสียงเพื่อช่วยในการบันทึกเทปการสอบปากคำผู้ต้องสงสัย ซึ่งกลายเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน

2.2 หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department)

หน่วยงานนี้มีหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ในส่วนของภาครัฐ หน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อลดและขจัดโอกาสที่อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริต และมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือวิธีการปฏิบัติงานเพื่อป้องกัน มิให้เกิดการทุจริตด้วย โดยการศึกษาระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของภาครัฐ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย การออกใบอนุญาต การจัดซื้อและการบังคับตามสัญญา หน่วยงานนี้ทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานรัฐเพื่อให้แน่ใจว่าคำแนะนำของหน่วยงานได้ถูกนำไปปฏิบัติจริงและมีประสิทธิผล

ในส่วนของภาคเอกชน หน่วยงานนี้มีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องการป้องกันการทุจริตแก่บุคคล หรือบริษัทต่าง ๆ โดยผู้ให้คำแนะนำในหน่วยงาน คือ กลุ่มการให้คำปรึกษา³¹ Advisory Services Group (ASG) ซึ่งให้บริการเป็นความลับและผู้ขอรับบริการไม่เสียค่าใช้จ่าย ๆ และได้รับการดำเนินการตาม คำร้องขอทันทีและเป็นกันเอง นอกจากนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต หน่วยงานป้องกัน อาจใช้อำนาจต่าง ๆ ดังกล่าวนี้กับหน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของภาครัฐด้วย เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานมีลักษณะผูกขาดและเป็นงานที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ปัจจุบันมีหน่วยงานป้องกัน 85 หน่วยงาน เช่น Kong Jockey Club, Mass Transit Railway Corruption, Airport Authority, Utilities Companies, Universities, Hospital Authority เป็นต้น³²

2.3 หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation)

หน่วยชุมชนสัมพันธ์มีหน้าที่ในการศึกษาเพื่อป้องกันการทุจริต โดยการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ICAC กับประชาชน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยชุมชนสัมพันธ์ จะออกไปพบปะกับประชาชนในทุกระดับอย่างใกล้ชิดเป็นประจำตั้งแต่เด็กนักเรียน นักศึกษา ครู และอาจารย์ แม่บ้าน ลูกจ้าง นายจ้าง ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามหน่วยราชการ และบุคคลอื่น ๆ ในทุกสาขาอาชีพ เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลร้ายของปัญหาการทุจริต เพื่อปลูกฝังและ

³¹ Advisory Services Group (ASG) หรือกลุ่มให้คำปรึกษาของหน่วยงานป้องกัน จัดตั้งขึ้นในปี 1985 และได้ให้คำแนะนำเฉพาะรายแก่บริษัทเอกชนมากกว่า 3,000 แห่ง ในหลายเรื่อง อาทิเช่น การจัดซื้อ การจัดจ้าง การขาย การบริหารเจ้าหน้าที่ การบังคับตามสัญญา กระบวนการสร้างและก่อสร้าง รวมถึงหลักทรัพย์บรรณของลูกจ้างและอื่น ๆ.

³² Tomas Chan, Corruption Prevention, The Hong Kong Wxperience.P.368. www.unafei.or.jp/pdf//56-26.pdf, (4 สิงหาคม 2546).

อบรมคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้ความรู้ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ICAC โดยดำเนินการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ อาทิเช่น ทางโทรทัศน์ วิทยุ สื่อโฆษณาสิ่งพิมพ์ ละคร ชุดทางโทรทัศน์ เว็บไซต์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการติดต่อสื่อสารโดยตรงกับชุมชนต่าง ๆ อีกด้วย Advisory Services Group (ASG) หรือ กลุ่มให้คำปรึกษาของหน่วยงานป้องกัน จัดตั้งขึ้น ในปี 1985 ได้ให้คำแนะนำเฉพาะรายแก่บริษัทเอกชนมากกว่า 3,000 แห่งในหลายเรื่อง อาทิเช่น การจัดซื้อ การจัดจ้าง การขาย การบัญชี การบริหารเจ้าหน้าที่ การบังคับตามสัญญากระบวนการสร้างและก่อสร้าง รวมถึงหลักจรรยาบรรณของลูกจ้างและอื่น ๆ

กิจกรรมที่เจ้าหน้าที่หน่วยชุมชนสัมพันธ์จัดขึ้นเมื่อมีการออกไปพบปะกับประชาชน ได้แก่ การให้คำบรรยาย การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการการสัมมนา การไต่สวน การแสดงละครต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต โดยกิจกรรมที่จัดขึ้นนั้นมุ่งให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตอย่างครอบคลุม กล่าวคือ มีการพูดคุยโดยใช้ภาษาธรรมดา มิได้ใช้ภาษากฎหมาย และเจ้าหน้าที่มีความเป็นกันเองกับประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการต่อต้านการทุจริตได้ดีที่สุด โดยในแต่ละปีจะมีประชาชนหลายหมื่นคนที่ได้รับการอบรมใน โปรแกรมต่อต้านการทุจริต

3.2.7 สาธารณรัฐฟินแลนด์

ฟินแลนด์ปกครองในระบอบสาธารณรัฐ โดยใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีรัฐสภา และใช้ระบอบกึ่งประธานาธิบดี ประมุขของประเทศ คือประธานาธิบดี มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนโยบายต่างประเทศ รับรองกฎหมาย แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ อย่างเป็นทางการ และดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองกำลังของฟินแลนด์ด้วย อย่างไรก็ตาม กิจกรรมภายในสหภาพยุโรปไม่รวมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี แต่เป็นของคณะรัฐมนตรี จะได้รับเลือกตั้งโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีนั้น จะต้องเป็นชาวฟินแลนด์โดยกำเนิด ในปัจจุบันประธานาธิบดีไม่สามารถดำรงตำแหน่งมากกว่าสองสมัย ประธานาธิบดีคนปัจจุบันคือ เซาลี นินิสเตอร์ (Sauli NINISTO) เริ่มดำรงตำแหน่งใน พ.ศ. 2555 ในคณะรัฐมนตรีจะมีตำแหน่งผู้ตรวจการ (Oikeuskansleri) ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เช่น ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี รวมถึงเจ้าหน้าที่ทั่วไป ผู้ตรวจการจะเข้าร่วมการประชุมคณะรัฐมนตรีในฐานะสมาชิกที่ไม่มีสิทธิออกเสียง ซึ่งตำแหน่งผู้ตรวจการและผู้ช่วยจะถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

ฟินแลนด์มีการแบ่งการปกครองออกเป็น 6 จังหวัด (Laani) และ 90 เขตการปกครองท้องถิ่นของรัฐ โดยที่เจ้าหน้าที่จังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่แต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง การแบ่งจังหวัดนั้นเป็นเรื่องของการปกครองเท่านั้น ไม่ได้สะท้อนการแบ่งเขตทางภาษา และวัฒนธรรมแต่อย่างใด จังหวัดของฟินแลนด์ ได้แก่ 1. จังหวัดฟินแลนด์ใต้ (Southern Finland) 2. จังหวัดฟินแลนด์ตะวันตก (Western Finland) 3. จังหวัดฟินแลนด์ตะวันออก (Eastern Finland) 4. จังหวัดโอวลู (Oulun) 5. จังหวัดแลปแลนด์ (ลัปปี) (Lapland , Lappi) และ 6. จังหวัดโอลันด์ (Åland) (สาธารณรัฐฟินแลนด์, 2559)³³

ในอดีตฟินแลนด์เป็นสังคมที่มีการทุจริตเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แต่ต่อมาเมื่อมีกลุ่มนักคิดและนักวิชาการเพิ่มขึ้น ประกอบกับการปฏิวัติทางอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มีอยู่ทั่วยุโรป ทำให้มีการวางระบบสภาและการปกครองที่กระจายอำนาจสู่ประชาชนควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบการศึกษาและสวัสดิการสังคม ทำให้ฟินแลนด์มีวัฒนธรรม และค่านิยมที่ต่อต้านการทุจริตเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ค่านิยมของสังคมฟินแลนด์จึงเน้นการดำรงชีวิตด้วยความซื่อสัตย์ และรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม การศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ฟินแลนด์ส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษา และปลูกฝังค่านิยมเหล่านี้โดยถ้วนหน้า นอกจากนี้ ระบบศาล กฎหมาย และโครงสร้างของการปกครองแบบกระจายอำนาจ ช่วยลดความเสี่ยงของการทุจริต จะเห็นได้จากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า สัดส่วนของนักการเมืองหญิงที่มีจำนวนมาก มีส่วนช่วยส่งเสริมหลักนิติรัฐและช่วยให้การทุจริตลดลง ซึ่งฟินแลนด์มีจำนวนผู้แทนราษฎรหญิงมากกว่าหนึ่งในสามของจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมด (การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฟินแลนด์, 2559)³⁴

³³ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฟินแลนด์. (10 มีนาคม 2559). สืบค้น 29 สิงหาคม 2559 จาก http://www.bic.moe.go.th/newth/index.php?option=com_k2&view=item&id=2138:2013-10-14-23-08-53&Itemid=272.

³⁴ สาธารณรัฐฟินแลนด์. (29 สิงหาคม 2559). สืบค้น 1 กันยายน 2559 จาก <http://www.apecthai.org/index.php/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B9%82%E0%B8%A5%E0%B8%81%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%9B/277-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9F%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B9%8C.html>.

โครงสร้างการปราบปรามการคอร์รัปชัน

ระบบกฎหมายฟินแลนด์ การคอร์รัปชันถือเป็นคดีที่จะต้องถูกจำคุก 5-10 ปี แล้วแต่กรณี โดยพฤติกรรมที่จัดว่าเข้าข่ายคอร์รัปชัน มีดังนี้ การรับสินบนทั้งในและต่างประเทศ ทั้งในฐานะผู้ให้และผู้รับ (passive and active bribery) การ โกงบัญชี การฟอกเงิน การหลีกเลียง หรือละเลย การรายงานธุรกรรมการเงินเป็นต้น กรณีการให้และรับสินบนธรรมดา มีโทษจำคุก ไม่เกิน 5 ปี และกรณีร้ายแรงมีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ฟินแลนด์ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามการคอร์รัปชัน ไม่มีระบบพิเศษสำหรับการสืบสวนหรือสั่งฟ้องในคดีคอร์รัปชัน รวมถึงไม่มียุทธศาสตร์ แนวทางหรือโครงการรณรงค์ป้องกันการคอร์รัปชัน เนื่องจากประเด็นเรื่อง “การคอร์รัปชัน” ไม่ใช่ปัญหาใหญ่สำหรับภาครัฐ ดังนั้นกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน จึงไม่มีการแยกออกมาเป็นฉบับเฉพาะ แต่รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายอาญา รัฐธรรมนูญ กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายงบประมาณแผ่นดิน กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง และกฎหมายการตรวจสอบเงินแผ่นดิน การป้องกันการคอร์รัปชันจึงเน้นการสร้างบรรทัดฐานทางด้านจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพและการตรวจสอบพฤติกรรมที่ขัดต่อหลักจริยธรรมดังกล่าว โดยเพิ่มความโปร่งใสในระบบ และอาศัยมาตรการป้องกันมากกว่ามาตรการปราบปราม(preventing procedures) โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้สาธารณะชนเข้าถึงข้อมูล และเอกสารราชการได้ทั้งหมด ยกเว้นที่เจาะจงว่าเป็นเอกสารลับจริง ๆ หากมีกรณีเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันเกิดขึ้น จะถือเป็นกรณีความผิดทางอาญาทั่วไป โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมสรุปได้ดังต่อไปนี้ (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ, 2553)³⁵

1. หน่วยงานหลักในการดำเนินคดี มีดังนี้

1.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา (Parliamentary Ombudsman) โดยมีอำนาจหน้าที่

1.1.1 ดูแลตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตกฎหมายของหน่วยงานรัฐ และข้าราชการ และรับเรื่องร้องเรียนโดยตรงจากประชาชน

1.1.2 เสนอให้สืบสวนสอบสวนการทำงานของระบบราชการ และรัฐบาล โดยไม่รวมสมาชิกสภานิติบัญญัติ

1.1.3 เปิดสำนวนคดี และตั้งข้อกล่าวหาต่อข้าราชการหรือบุคคลอื่นใดที่กระทำความผิด

1.1.4 ขอข้อมูล หรือเอกสารจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ เช่น การขอบันทึกรายงานของศาล ในการตัดสินคดีต่าง ๆ รวมถึงรายงานราชการลับของตำรวจ เป็นต้น

³⁵ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ, *อั้งแล้วเชิงอรรถที่ 12*, น. 54-55.

1.2 Chancellor of Justice โดยมีอำนาจหน้าที่ ให้ความเห็น และข้อมูลโดยตรงต่อประธานาธิบดี และคณะรัฐบาลรวมถึงเสนอรายงานประจำปี

หมายเหตุ : เป็น 2 หน่วยงานหลักที่ได้รับการนับถือในฐานะผู้พิทักษ์กฎหมายสูงสุดของประเทศ มีความเป็นอิสระ และจะไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน โดยมีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ดี

1.3 ตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ ป้องกันและสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดทางอาญา ภาพลักษณ์ของตำรวจได้รับการยกย่องให้เป็นหน่วยงานที่ประชาชนให้ความเชื่อถือว่ามี ความซื่อสัตย์สุจริตสูงสุด (ตามข้อมูลรายงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Koskinen 2003)

1.4 สำนักงานอัยการ (Office of the Proxecutor General) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำนวน และสั่งฟ้องศาล อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ โดยมีหลักประกันความอิสระตามกฎหมาย แม้แต่ผู้บังคับบัญชา也不能เข้ามาแทรกแซงในการดำเนินคดีแต่ละกรณีได้

2. หน่วยงานอื่น ๆ เกี่ยวข้องโดยอ้อม

2.1 กรมการเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง (Personnal Department, Ministry of Finance) โดยมีอำนาจหน้าที่

2.1.1 กำกับดูแลนโยบายด้านบุคลากรในการบริหารงานภาครัฐในภาพรวม

2.1.2 ในการคัดสรรบุคคลเข้ามาเป็นข้าราชการ รวมทั้งกำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติ (code of conduct) หรือ จรรยาบรรณสำหรับข้าราชการ

2.2 สำนักตรวจเงินแผ่นดิน (The State Audit Office) มีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐ รวมทั้งกองทุนต่าง ๆ นอกเหนือระบบงบประมาณ รวมทั้งการใช้จ่ายเงินของ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

2.3 คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (The Finnish Competition Council) มีอำนาจหน้าที่สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในการประกอบธุรกิจ

2.4 องค์กรสืบสวนสอบสวนพิเศษแห่งชาติ (National Bureau of Investigation) มีอำนาจหน้าที่ปราบปรามต่อสู้กับกลุ่มองค์กรอาชญากรรมและคดีประเภท professional crime ทั่วไป³⁶

3.3 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน เป็นการดำเนินการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีมีมูลกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ การสั่งลงโทษหรืองดโทษ

³⁶ เอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร <http://www.parliament.go.th/library>

และการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณาความผิด เช่น ให้พักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน โดยมีจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในฐานใดหรือไม่ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม หากพบว่า มีผู้กระทำความผิดวินัยจะต้องได้รับการลงโทษโดยเหมาะสมกับฐานความผิด

3.3.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติเมื่อมีการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญได้กระทำความผิดวินัย และหากพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดวินัยต้องพิจารณาลงโทษทางวินัย กล่าวคือ เมื่อมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย หรือมีกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสงสัยและตรวจสอบเองพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ³⁷ โดยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับผิดชอบหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูล³⁸ ที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้น กระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ แต่ถ้ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้วให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ ในการดำเนินการทางวินัยสามารถแยกได้ 2 กรณี คือ การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

3.3.1.1 กรณีมีมูลอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

กรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีมูลความผิดอันมิใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีตามมาตรา 96 คือ สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณี

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90

³⁸ กรณีมีมูลคือ กรณีที่มีเหตุผลน่าเชื่อว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นน่าจะกระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหา

ให้เหมาะสมกับความผิด โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้³⁹ แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาที่สั่งยุติเรื่อง⁴⁰

กรณีมีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ⁴¹ จะนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อลดโทษได้ โดยการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และหากกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ⁴² สามารถงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือว่ากล่าวตักเตือน

3.3.1.2 กรณีมีมูลอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

กรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งฟัง คำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ซึ่งจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติตามที่ อ.ก.พ. มีมติ หากพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณา

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92

⁴⁰ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ, (2551) , น. 35 – 37

⁴¹ คำว่า “เหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้” กฎหมายมิได้ระบุรายละเอียดว่าควรจะเป็นเหตุใดบ้าง ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้วางแนวทางในการพิจารณาไว้ว่าเหตุอันควรลดหย่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษทางวินัยให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยยึดหลักความเป็นธรรมเป็นสำคัญว่าจะนำเหตุลดหย่อนประการใดมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี เป็นต้น (หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/352 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2548 อ่างในสำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 – 2550), (กรุงเทพมหานคร : กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., 2553 , น. 197 – 198

⁴² คำว่า “เหตุอันควรลดโทษ” เป็นกรณีใดบ้างนั้น จะต้องพิจารณาจากเหตุอันควรลดหย่อน ที่นำมาประกอบการพิจารณาลดโทษ กล่าวคือ หากผู้กระทำผิดได้กระทำผิดวินัยเล็กน้อยและพิจารณาแล้วมีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การรู้หรือไม่ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด การให้ออกสแก้ไขความประพฤติเหตุเบื้องหลังการกระทำผิด และสภาพของผู้กระทำผิด เป็นต้น ซึ่งพิจารณาจากตัวผู้กระทำผิดแล้วจึงเป็นเหตุอันควรลดโทษ เมื่อพิจารณาเหตุอันควรลดโทษและกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยแล้วเห็นสมควรก็ให้งดโทษทางวินัย และให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนแทนก็ได้

ลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก⁴³ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง⁴⁴

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ยกเว้นกรณี ข้าราชการเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด วินัยร่วมกัน ซึ่งมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เฉพาะตามมาตรา 94 เท่านั้น ส่วนกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งจะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ว่าด้วย กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ข้อ 3 และข้อ 4 คือ (1) กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอาญา หรือรับสารภาพเป็นหนังสือ (2) กรณีความผิดวินัย ร้ายแรง ได้แก่ ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินสิบห้าวัน หรือรับ สารภาพเป็นหนังสือ (กฎ ก.พ. ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ปัจจุบันมิได้ตราขึ้นใช้บังคับจึงต้อง เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 132 ที่บัญญัติให้นำกฎ ก.พ.ที่กำหนดไว้แล้ว ซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งก็คือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ฯ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

3.3.1.3 กระบวนการดำเนินการสอบสวนทางวินัย

กระบวนการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาความผิดของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย สามารถพิจารณาตามขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญได้ ดังนี้

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่

- นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกัน (มาตรา 94)
- ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 92 และ มาตรา 93)
- ผู้บังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มอบหมายตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด (มาตรา 90)

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 93

(2) หลักเกณฑ์การสอบสวนทางวินัย

การสอบสวนทางวินัยใช้หลักการใด่สวน กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนต้องแสวงหาความจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ได้กล่าวอ้างหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ แต่ถ้าเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิสูจน์เพื่อให้ได้ข้อยุติว่าข้อเท็จจริงเป็นเช่นไร เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนที่ต้องแสวงหาความจริง โดยยึดหลักการรับฟังความสองฝ่าย การสอบสวนทางวินัยเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องใช้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92 และมาตรา 93 บัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยว่า ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา⁴⁵ และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีการสอบสวนทางวินัยเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2548⁴⁶ ที่วินิจฉัยว่า “ในคดีที่ข้าราชการครูเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 1 เดือน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอน ไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ ทำให้ไม่มีสิทธินำพยานเข้าสืบเพื่อแก้ข้อกล่าวหา เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยมีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ คือ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 93

⁴⁶ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ, (กรุงเทพมหานคร : ไอเดีย สแควร์, 2552), น. 17 – 20

ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามมาตรา 102 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เพียงแต่วิธีการสอบสวนกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาเลือกใช้วิธีตามที่ตนเห็นสมควรได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น เมื่อปรากฏว่ามีการดำเนินการทางวินัยโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสืบสวนข้อเท็จจริง แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ประกอบกับในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไม่มีข้อความใดที่อนุโลมได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจอยู่ในตัวถึงมูลกรณีที่ถูกลกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อีกทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งพร้อมแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้น การดำเนินการเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาจึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง เป็นการสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว”

สำหรับการปรับใช้หลักกฎหมายเกี่ยวกับการให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแก่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยนั้น หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลงซึ่งเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษย่อมสามารถสั่งลงโทษได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสดังกล่าวแก่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.257/2550⁴⁷ ที่วินิจฉัยว่า “คดีที่อธิบดีกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% เป็นเวลา 3 เดือน เนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่าเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายอำเภอทำหน้าที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลได้ลงลายมือชื่อจ่ายเช็คจำนวน 3 ฉบับจากบัญชีเงินฝากประเภทกระแสรายวันเพื่อฝากเข้าบัญชีเงินผลประโยชน์ของสุขาภิบาล โดยไม่ขีดคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก เป็นเหตุให้เสมียนตราอำเภอซึ่งทำหน้าที่สมุหบัญชีของสุขาภิบาลนำเช็คไปขอรับเงินสดจากธนาคารแล้วทุจริตนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้น เพื่อตรวจสอบการกระทำผิดของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว มีความเห็นว่าเสมียนตราอำเภอกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง รวมทั้งเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนกระทำผิดวินัยด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีคำสั่งลงโทษ

⁴⁷ สำนักงานศาลปกครอง, *เพ็ญอ่าง*, น. 31 – 34

ไล่เสมียนตราอำเภอออกจากราชการ และรายงานการดำเนินการทางวินัยพร้อมทั้งชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีข้างต้นเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0307/ว 2794 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2535 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเขียนเช็คสั่งจ่าย จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% เป็นเวลา 3 เดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการสั่งลงโทษทางวินัยในเรื่องเดียวกันกับเรื่องที่ถูกฟ้องคดีดำเนินคดีแพ่งฐานละเมิด โดยไม่รอผลคดีแพ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ทั้งนี้ ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้นปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องใด และไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา เป็นการนำสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของเสมียนตราอำเภอมาพิจารณาสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นกรณีมีคำสั่งลงโทษโดยไม่มีหลักการสอบสวนและไม่ได้ดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดูแลชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าตามนัยมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้การดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรก็ตาม แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติว่าการดำเนินการข้างต้นมีวิธีการอย่างไร แต่เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ก่อนที่ผู้บังคับบัญชามีการสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดูแลทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องให้คู่กรณีได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเกิดจากพฤติกรรมที่ผู้ฟ้องคดีลงมือซื้อสิ่งจูงใจจากเช็คจำนวน 3 ฉบับ โดยที่ไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307/ว 2794 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2535 เป็นเหตุให้เสมียนตราอำเภอซึ่งปฏิบัติหน้าที่สมุห์บัญชีของสุขาภิบาลสามารถกระทำการทุจริตเบิกเงินสดจากธนาคารนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้ และโดยที่ประเด็นการขีดฆ่า

คำว่า “หรือผู้ถือ” ออกนั้น เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นำมาใช้อ้างในการสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคลต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคและต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เสมียนตราอำเภอ โดยยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คแต่ไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกจริง ซึ่งหากมีการสอบสวนผู้ฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าวอีกก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ก็ไม่สามารถที่จะให้ถ้อยคำเป็นอย่างอื่นไปได้ จึงเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น อันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในประเด็นดังกล่าวอีก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อาศัยข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของเสมียนตราอำเภอมาประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2536 แล้ว จึงพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้พิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการกระทำผิดตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือไม่ จึงให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเสียก่อนแล้วมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดีต่อไป

3.3.1.4 การพิจารณาความคิดเพื่อสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีคำพิพากษาศาลปกครองซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องวินัยข้าราชการในประเด็นดังต่อไปนี้

การพิจารณาความคิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยร้ายแรง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 (4) กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดแนวทางการพิจารณาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว ให้พิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ประการ กล่าวคือ⁴⁸

(1) เกียรติของข้าราชการ ซึ่งพิจารณาจากแนวความคิดที่ว่า ข้าราชการสมควรประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่าง เป็นที่ยกย่อง นับถือ ศรัทธา แก่ประชาชนทั่วไป เนื่องจากข้าราชการเป็นตัวแทนและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามนโยบายของรัฐบาล จึงต้องประพฤติตนให้อยู่ในความดีงามและเหมาะสมกับเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการตน

⁴⁸ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., “ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535,” (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546–2550), กรุงเทพมหานคร : กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ., 2553) น. 42 – 43.

(2) ความรู้สึกของสังคม ซึ่งพิจารณาจากรายละเอียดและข้อเท็จจริงของลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำว่า พฤติการณ์เช่นไรที่เมื่อประชาชนหรือผู้บังคับบัญชาได้ทราบแล้วรู้สึกว่าเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม ขอมรับไม่ได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่บุคคลทั่วไปเห็นว่าเป็นการประพฤดิชั่วหรือไม่เพียงใด

(3) เจตนาในการกระทำ ซึ่งพิจารณาโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นหรือไม่

ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงต้องพิจารณาถึงความประพฤดิและความรู้สึกหรือเจตนาในการกระทำนั้นเป็นสำคัญ โดยพิจารณารายละเอียด ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป ว่ามีผลกระทบต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งข้าราชการและความรู้สึกของวิญญูชนโดยทั่วไป หรือความรู้สึกของสังคมว่ารู้สึกรังเกียจต่อการกระทำนั้น ๆ ว่าเป็นการประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.354/2554⁴⁹ ที่วินิจฉัยว่า “คดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู กรณีถูกดำเนินการทางวินัยรวม 2 ข้อหา คือกรณีถูกกล่าวหาว่ามีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับภรรยาของบุคคลอื่น จนเป็นเหตุให้ครอบครัวเกิดความแตกแยก ข้อหาหนึ่ง และกรณีถูกกล่าวหาว่าใช้กลอุบายหลอกลวงกู้ยืมเงินผู้อื่นแล้วไม่ใช่คืนและปลอมแปลงลายมือชื่อผู้กำกับประกันในการกู้เงินสหกรณ์ออมทรัพย์อีกข้อหาหนึ่ง หัวหน้าการประถมศึกษาจังหวัดจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผลการสอบสวนสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พฤติการณ์เป็นการกระทำผิดวินัยประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สมควรปลดออกจากราชการ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเห็นชอบด้วยจึงรายงานผลการสอบสวนไปยังคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อมา อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่ง อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ปฏิบัติหน้าที่แทน ก.ค. มีมติให้ยกอุทธรณ์และรายงานนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) เพื่อพิจารณาสั่งการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์ตามมติของ ก.ค. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

⁴⁹ สำนักงานศาลปกครอง, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 45, น. 37 - 39

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติที่มุ่งควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในแนวทางที่ดี ซึ่งเรื่องการประพฤติชั่วเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงความประพฤติและความรู้สึกรู้สีกของข้าราชการที่จะต้องพิจารณารายละเอียด ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป ว่ามีผลกระทบต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งข้าราชการ ความรู้สึกของสังคมหรือไม่ และหากกระทบมากถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ เป็นปุชนิยบุคคล เป็นพ่อพิมพ์ของชาติ มีหน้าที่ถ่ายทอดความรู้อบรมลูกศิษย์เป็นคนดีแต่กลับมีพฤติการณ์มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับภรรยาของบุคคลอื่น ย่อมก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความรู้สึกของสังคม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ส่วนกรณีปลอมแปลงลายมือชื่อผู้กำกับประกันในการกู้เงินสหกรณ์ออมทรัพย์ ย่อมทำให้ผู้ที่ถูกปลอมลายมือชื่อและสหกรณ์ออมทรัพย์เสียหาย จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วศาลพิพากษายกฟ้อง”

การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่ว แม้กระทำในฐานะส่วนตัวย่อมนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.332/2549 ที่วินิจฉัยว่า “คดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาล ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 3 เทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ถูกลงโทษปลดออกจากราชการฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีต้องหากคืออาชญาฐานพกพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต และฐานร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องหากคืออาชญาฐานพกพาอาวุธปืนฯ ก็ดี หรือฐานร่วมกันฆ่าผู้อื่นก็ดี ล้วนแต่เป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงไม่อยู่ในบังคับการพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการ เพราะการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยในตำแหน่งหน้าที่ราชการเท่านั้น จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติช่วนั้น ไม่ว่าจะได้กระทำในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือในฐานะส่วนตัว ย่อมจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนทั้งสิ้น เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินการทางวินัยอันสืบเนื่องมาจากตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา ขอให้พยายามฆ่า

ผู้อื่นโดยเจตนา ซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง และศาลได้ประทับรับฟ้องไว้แล้ว แสดงให้เห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลตามที่ถูกกล่าวหา ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเคยกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอาชญากรรม เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และถูกลงโทษทางอาญาเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วหลายครั้ง แต่ก็ยังกระทำความผิดในเรื่องดังกล่าวอีก รวมทั้งยังถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีถูกกล่าวหาเรียกรับเงินจากผู้ประกอบการ แสดงถึงพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ไม่เคารพกฎหมายและไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม นำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของตนและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้บริการประชาชน พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดี แม้จะมีมูลกรณีมาจากเรื่องส่วนตัว แต่ก็มีลักษณะเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติก่ออย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ศาลพิพากษายกฟ้อง

3.3.1.5 การพิจารณาความผิดฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ข้าราชการพลเรือนสามัญมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งการในเรื่องของทางราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าเรื่องที่สั่งการดังกล่าวไม่ใช่หน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งก็ตาม การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาข้างต้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ย่อมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หากละเว้นหน้าที่ดังกล่าวกระทำไปเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ย่อมเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.264/2550⁵⁰ ที่วินิจฉัยว่า “ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สถิติ 3 ปฏิบัติราชการประจำสำนักงานสถิติจังหวัดได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้นำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์ของสำนักงาน แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายส่วนตัว โดยไม่สามารถหาเงินมาใช้คืนได้ เลขาธิการสถิติแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรรมการสอบสวนฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการเงินโดยตรง การกระทำของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง แต่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบอันเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 91

⁵⁰ สำนักงานศาลปกครอง, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 45, น. 43 – 45

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 2 ของข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 จึงเสนอให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการสอบสวนฯ เสนอ แต่ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดีที่ 2) พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มิมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น เป็นไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ราชการที่จะต้องไปชำระค่าโทรศัพท์และมีได้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการดังกล่าว อีกทั้งไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาและไม่มีเจตนาทุจริตเงินค่าโทรศัพท์ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีมีปัญหา กับสามีที่ต้องเดินทางไปส่งสามีที่ต่างจังหวัดและนำเงินค่าโทรศัพท์ไปใช้จ่ายเป็นค่าเดินทาง จึงยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประเด็นพิพาทที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่าโทรศัพท์ของสำนักงาน แม้การชำระค่าโทรศัพท์ไม่ใช่หน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่ได้รับมอบหมาย แต่งตั้งจากสำนักงานสถิติแห่งชาติก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากการสั่งการในเรื่องของทางราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าโทรศัพท์ของสำนักงานไปใช้จ่ายเป็นค่าเหมารถขนของและไปส่งสามีที่ต่างจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยที่ความผิดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการลงโทษตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ให้ไล่ออกจากราชการ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากให้ลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น เป็นไล่ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง”

3.3.1.6 การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อปรากฏว่าการออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงมีหน้าที่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว การไม่เพิกถอนคำสั่งซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติด้วย ปรากฏตาม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548⁵¹ ที่วินิจฉัยว่า “ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นข้าราชการกรมป่าไม้ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีตัดไม้ทำลายป่าในเขตอุทยานแห่งชาติสาละวิน และเขตบำรุงพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน จังหวัดแม่ฮ่องสอน กับพวกรวม 23 ราย ซึ่งมีข้าราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ 8 รวมอยู่ด้วย อธิบดีกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนแล้วเห็นควรลงโทษลดขั้นเงินเดือนเจ้าหน้าที่ป่าไม้ 8 จำนวน 1 ขั้น และเห็นควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยให้ อ.ก.พ.กรมป่าไม้ พิจารณา และ อ.ก.พ. กรมป่าไม้ พิจารณาแล้วมีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ. ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ส่งเรื่องของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกับข้าราชการระดับ 8 ที่ถูกกล่าวหาในเรื่องเดียวกันให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณา แต่กลับส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ อ.ก.พ.กรมป่าไม้ พิจารณา เป็นการดำเนินการไม่ถูกต้องตามมาตรา 104 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ก่อนออกจากราชการ เป็นผู้พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีมติประการใดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเพิกถอนคำสั่งเดิมที่สั่งลงโทษและดำเนินการตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไป ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และขอกลับเข้ารับราชการตามเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งสำนวนการสอบสวนให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งรับผู้ฟ้องคดีทั้งสองกลับเข้ารับราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา 12⁵² แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้ว่า คำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ดังนั้น กรณีดังกล่าว อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งเรื่องการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี

⁵¹ สำนักงานศาลปกครอง, *อ้างอิง เชิงอรรถที่ 45*, น. 58 – 61.

⁵² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 12 คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

ให้ อ.ก.พ.กรมป่าไม้ พิจารณาและสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีกับพวกออกจากราชการตามมติ อ.ก.พ.กรมป่าไม้ คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้กระทำ โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณา อันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีการเพิกถอนคำสั่งนั้น เนื่องจากหากไม่ได้มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ย่อมมีผลบังคับอยู่ตามมาตรา 42 วรรคสอง⁵³ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดีรวมทั้ง สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับจากการดำรงสถานะเป็นข้าราชการ ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจึงมีผลให้ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ และเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาและมีมติเป็น ประการใดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่สั่งหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว โดยออกคำสั่งลงโทษทางวินัยให้มีผลหลังวันที่ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีมติเท่านั้น ทั้งนี้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาและมีมติโดยไม่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังกล่าวและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการก่อน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งที่รู้อยู่แล้ว ว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา โดยให้มีผล ย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดี”

3.3.1.7 การพิจารณาความผิดและการสั่งลงโทษทางวินัย

(1) กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 96 กำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับ โทษ 3 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสม กับความผิด ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการ ลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และหากมีเหตุอันควรลดโทษ จะลดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งการลงโทษตามมาตรานี้

⁵³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครอง ย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.⁵⁴

(2) กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 กำหนดกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณามีมติให้ลงโทษใน 2 สถานคือ โทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี และเมื่อ อ.ก.พ. มีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

3.3.1.8 การรายงานการดำเนินการทางวินัย

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้วต้องรายงานการดำเนินการต่อ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา หรือรายงานต่อ ก.พ. ตามระเบียบที่ ก.พ.กำหนดในกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงตาม มาตรา 97 วรรค 2

กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ⁵⁵ จึงเป็นกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. อาจสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาขึ้นต้นได้

การดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวง ในกรณีการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยนั้น หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ.กระทรวง ดังกล่าวเห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับบัญชามีมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้ผู้แทน ก.พ. รายงานต่อ ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ.มีมติ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษ

⁵⁴ สำนักงานศาลปกครอง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 45*, น. 44.

⁵⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103

ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ อ.ก.พ. ในกรณีเช่นนี้ ก.พ. จะแจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการวินิจฉัยอุทธรณ์⁵⁶

การพิจารณารายงานที่ อ.ก.พ.กระทรวง หรือผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง รายงานมานั้น ก.พ. มีอำนาจสอบสวนใหม่ หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด ตามมาตรา 95 การพิจารณารายงานของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีนั้น เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งคโทษ หรือยกเว้นโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการลงโทษที่ได้รับไปแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.⁵⁷

3.3.1.9 การวินิจฉัยร้องทุกข์

การร้องทุกข์ เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ ในระบบการบริหารงานบุคคล มีจุดประสงค์ให้ข้าราชการมีทางร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจของตนเอง

การร้องทุกข์ มีจุดประสงค์ทางหลักการ ดังนี้

- (1.) สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไข หรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนที่เป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเกิดความคับข้องใจ อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้
- (2.) ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความคับข้องใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติของตน และมีโอกาสชี้แจงทำความเข้าใจหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนได้อย่างเหมาะสม
- (3.) ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์และไม่ไปแสดงออกในทางที่ไม่ถูกต้องสมควร
- (4.) มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรมและเหมาะสม
- (5.) เสริมสร้างให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาว

⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 104

⁵⁷ สำนักงานศาลปกครอง, *อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 45*, น. 54.

หลักการเกี่ยวกับการร้องทุกข์

(1.) หลักตัวบทกฎหมาย (Law)

การร้องทุกข์ สิทธิของผู้ร้องทุกข์ อำนาจหน้าที่ของผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ วิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย กฎ และระเบียบ

(2.) หลักคุณธรรม (Merit)

การบรรจุ แต่งตั้ง และให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ สมรรถนะและความประพฤติของบุคคลตามระบบคุณธรรม (Merit System) การดำเนินการใด ๆ ในเรื่องดังกล่าวที่ไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรมเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบ

(3.) หลักประโยชน์ (Utility)

การไม่มอบหมายงานให้ข้าราชการปฏิบัติงาน ถือเป็น การไม่ใช้ประโยชน์ในคนที่จ้างมา ซึ่งเสียประโยชน์ของทางราชการ นอกจากนั้น ยังทำให้คนที่จ้างมาเสียประโยชน์ด้วย เพราะทำให้ผู้นั้นไม่มีผลงานพอที่จะนำมาพิจารณาเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่ง และเป็นเหตุให้ถูกพิจารณาว่าไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ซึ่งจะถูกลดให้ออกจากราชการในที่สุด การไม่มอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติงานเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

(4.) หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ (Security of Tenure)

ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ ตามระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งจะไม่ถูกลดให้ออกจากราชการ โดยไม่มีเหตุอันควร การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ โดยไม่มีเหตุที่จะต้องออกตามกฎหมายหรือให้ออก โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

(5.) หลักสวัสดิการ (Welfare)

ในทางราชการ นายจ้างต้องช่วยให้ข้าราชการซึ่งเป็นลูกจ้าง ได้รับความสะดวกสบายปลอดภัยและครองชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่สภาพ กับทั้งรักษาประโยชน์ของข้าราชการมิให้เสียสิทธิและประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ การประวิงเวลาหรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการในเรื่องใด ๆ จนเป็นเหตุให้ข้าราชการเสียสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

(6.) หลักความเสมอภาค (Equality)

การบริหารงานบุคคลในแต่ละกระบวนการสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องเป็นไปโดยเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติสิทธิร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ต่างหากแยกออกมาจากการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 114 เพื่อเป็นกระบวนการรองรับสิทธิของข้าราชการ กล่าวคือ กรณีที่ข้าราชการถูกสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 เป็นกรณีที่ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. หากเป็นกรณีนอกเหนือจากการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ นั้น เป็นกรณีที่ข้าราชการมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามของผู้บังคับบัญชาและเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 ได้ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในหมวด 10 ว่าด้วยการร้องทุกข์ หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา⁵⁸ ในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยการแสวงหาข้อเท็จจริง จากพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์ คำแก้คำร้องทุกข์⁵⁹ คำวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) ชื่อผู้ร้องทุกข์ 2) ชื่อคู่กรณีในการร้องทุกข์ 3) สรุปคำร้องทุกข์และคำขอของผู้ร้องทุกข์ 4) สรุปคำแก้คำร้องทุกข์ 5) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย 6) คำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์พร้อมทั้งเหตุผล 7) สรุปคำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป 8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น (ถ้ามี) และในคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จะต้องลงลายมือชื่อ และให้แจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยนั้นด้วย⁶⁰

3.3.2 การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶¹ มีขั้นตอนวิธีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนี้

⁵⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 123

⁵⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 15

⁶⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 16

⁶¹ มาตรา 17 (4) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

3.3.2.1 กรณีมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากมีการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนก่อน และส่งสำนวนการสอบสวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถือว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าวให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงาน โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำสำนวนการสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว และการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อถือปฏิบัติร่วมกัน⁶²

3.3.2.2 คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาด้วย

คณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด⁶³

3.3.2.3 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ จะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้

(1) กรณีที่กล่าวหาด้วยวาจา ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บันทึกคำกล่าวหาและจัดให้ลงลายมือชื่อผู้กล่าวหาในบันทึกการกล่าวหาในทันที และในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมทั้งหลักฐานอื่นใดที่เป็นสาระสำคัญของผู้กล่าวหา

(2) กรณีที่กล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงชื่อและที่อยู่ของตน แต่หากผู้กล่าวหาจะไม่ลงชื่อและที่อยู่ของตนต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งผู้กล่าวหาและพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

⁶² มาตรา 30 พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

⁶³ มาตรา 32 พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

3.3.2.4 การขอข้อมูลเพื่อประกอบการได้สวน

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อได้สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อได้สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใดรวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐปฏิบัติตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณี

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตามข้อ 1- ข้อ 4 แทนได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด⁶⁴

3.3.2.5 การได้สวนข้อเท็จจริง ต้องดำเนินแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ถ้อยคำ ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้⁶⁵

3.3.2.6 เมื่อดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะสั่งให้มีการได้สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อได้สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้⁶⁶

⁶⁴ มาตรา 18 พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

⁶⁵ มาตรา 36 พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

⁶⁶ มาตรา 39 พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

3.3.2.7 ก่อนคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาซึ่งอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไป จะเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง สมควรสั่งพักราชการ พักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาอันนั้นไว้ก่อน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสั่งพักราชการ พักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่แล้วแต่กรณีตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา

(1) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าว ให้เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อพิจารณาเมื่อนายกรัฐมนตรีวินิจฉัยประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการไปตามคำวินิจฉัย

(2) กรณีที่ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่มีมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มามีมติ และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกลับเข้ารับราชการหรือกลับเข้าทำงานตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶⁷

3.3.2.8 การมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งเสนอความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาอันนั้น ๆ แล้วแต่กรณี

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป⁶⁸

⁶⁷ มาตรา 37 พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

⁶⁸ มาตรา 40 พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

3.3.2.9 สิทธิการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษที่ถูกลงโทษตามคำสั่งชี้มูลของคณะกรรมการ มีดังนี้ เมื่อผู้ถูกลงโทษที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์คุณพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกลงโทษนั้น ๆ ก็ได้ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว⁶⁹



⁶⁹ มาตรา 44 พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติที่มูลความผิดของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹ โดยให้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน ไว้ในมาตรา 40 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามมาตรฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี และ มาตรา 44 บัญญัติว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ ตามมาตรา 41 ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

¹ มาตรา 17 (4) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

4.1 วิเคราะห์การใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและ วินิจฉัยชี้มูลความผิดว่าข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดวินัยร้ายแรง โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้นั้น โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และต้องพิจารณาลงโทษให้เป็นไปตามผลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท.เท่านั้น และในส่วนของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย กฎหมายให้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา คืออุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษ และการพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานที่มีอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษเช่นเดียวกัน ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง เนื่องจากไม่ได้มีการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพราะการดำเนินการทางวินัยทั้งหมดเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นมาตรการพิเศษที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

4.1.1 วิเคราะห์กับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ ที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 จะเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยและรูปแบบมีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ จะเริ่มจากฝ่ายปกครององค์กรต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย และเมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จต้องจัดทำรายงานสรุปผลการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้มีอำนาจวินัย หรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งรายงานการสอบสวนและความเห็นดังกล่าวจะไม่ผูกพันให้ผู้มีอำนาจวินัย หรือผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ตัวอย่าง เช่น

(1) สหรัฐอเมริกา องค์กรต้นสังกัดเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัด เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัย ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน จะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป ให้เป็นผู้พิจารณา วินิจฉัยลงโทษ จึงเห็นได้ว่า รายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินัยเบื้องต้นจะไม่มีผลผูกพัน

ให้ผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด และหากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจคำวินิจฉัยสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

(2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส การดำเนินการทางวินัยเริ่มต้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ จัดทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอาจมีมติให้ลงโทษทางวินัยหรือไม่ก็ได้ โดยจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบแล้วแจ้งมติดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกพันในการสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และหากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์โดยเลือกที่จะยื่นคำร้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองก็ได้

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า หน่วยงานตรวจสอบทางวินัยในต่างประเทศ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยของประเทศไทย แต่มีความแตกต่างในส่วน of หน่วยงานกลางตรวจสอบทางวินัย อย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ของประเทศไทย ที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยจัดทำรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามมาตรฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก จึงเห็นได้ว่าการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม คือ ต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ และยังมีผลผูกพันต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือ หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

4.1.2 วิเคราะห์กับการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของพนักงานสอบสวน (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) และคณะกรรมการสอบสวนวินัยของหน่วยงานฝ่ายปกครอง กับการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่นำไปสู่การวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน มีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวน (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) และคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อพิสูจน์ความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงตามที่

ถูกกล่าวหาหรือไม่ สำหรับพนักงานสอบสวนและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีความแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังนี้²

(1) การสอบสวนของพนักงานสอบสวน (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้อำนาจไว้ในภาค 2 ลักษณะ 1 และลักษณะ 2 กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ ต้องรวบรวมพยานหลักฐานพร้อมสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาคำเนิการ หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานมีไม่เพียงพอหรือไม่มีน้ำหนัก พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม และหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ใช่ผู้กระทำผิดอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการมาได้

(2) การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยของหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) กล่าวคือ เมื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วเสร็จ และคณะกรรมการสอบสวนวินัยเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอครบถ้วนสามารถชี้มูลความผิดได้ก็จะสรุปสำนวนการสอบสวน โดยประธานกรรมการสอบสวนเป็นผู้ลงนามนำเสนอฐานความผิดสำหรับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการที่ถูกตั้งกรรมการสอบสวนต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยเพื่อพิจารณาคำเนิการต่อไป ในการพิจารณาโทษของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อาจไม่เป็นไปตามที่คณะกรรมการสอบสวนชี้มูลความผิดมาได้ เพราะการพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนดำเนินการทางวินัย

ดังนั้น การดำเนินการสอบสวนทางวินัยของพนักงานสอบสวน(เจ้าหน้าที่ตำรวจ) และคณะกรรมการสอบสวนวินัย กรณีที่มีความเห็นหรือการมีมติชี้มูลของคณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงฟังว่าไม่เป็นที่ยุติเพราะไม่มีผลผูกพันต่อผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด สามารถพิจารณาลงโทษโดยไม่ต้องเห็นด้วยกับความเห็นหรือมติชี้มูลความผิดดังกล่าว ซึ่งมีความสอดคล้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของหน่วยงานตรวจสอบทางวินัยในต่างประเทศที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวน (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) ดำเนินการแล้วเสร็จ มีการสรุปสำนวนและความเห็นส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการ

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค 2 มาตรา 120-147

สำหรับในส่วน of คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะจัดทำรายงานการสอบสวนและข้อมูล ความผิดทางวินัยส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการต่อไป

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ค่อนข้างเด็ดขาด เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้ข้าราชการพลเรือนกระทำการทุจริตในภาครัฐ ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในหลายประเด็น เช่น ผู้บังคับบัญชาถูกตัดสิทธิใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น

4.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชา

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 40 ว่า บัญญัติ “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี” กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดว่าข้าราชการพลเรือนมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในการนี้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และต้องพิจารณาลงโทษให้เป็นไปตามผลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเป็นไม่ลงโทษข้าราชการผู้นั้น แม้ไม่เห็นด้วยเนื่องจากมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ก็ตาม ทำได้เพียงใช้ดุลพินิจเปลี่ยนระดับโทษจากไล่ออกเป็นปลดออกเท่านั้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาถูกตัดสิทธิใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากกฎหมายบัญญัติ ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลเท่านั้น

นอกจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย คือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน เริ่มจากการที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาหรือถูกร้องเรียนว่ากระทำผิดวินัยหรือผู้บังคับบัญชา พบว่าผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัย ไม่ว่าจะเป็นวินัยอย่างร้ายแรงหรือวินัยไม่ร้ายแรง ขั้นตอนแรกผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่ากรณีที่มีการกล่าวหาหรือร้องเรียนนั้นมีมูลความผิดหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงรายงานว่าการผิดที่กล่าวหาหรือร้องเรียนมีมูลความผิด ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยระบุว่าเป็นวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง และคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวนี้ ต้องมีคุณสมบัติขึ้นไปตามที่กฎหมายกำหนดคือ ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการและเลขานุการ อย่างน้อยสามคน คณะกรรมการต้องดำเนินการสอบสวนวินัยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และตามระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ในการดำเนินการสอบสวนวินัย คณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยทราบถึงข้อกล่าวหา และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเองอย่างเต็มที่ต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย เมื่อคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนวินัยแล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องรายงาน ให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีพยานหลักฐานปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งเน้นให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนให้ปฏิบัติตามระเบียบวินัย และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบวินัยก็ต้องดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษนั่นเอง

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. คือ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล และ พิจารณาลงโทษโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย นอกจากนี้ได้บัญญัติกำหนดกระบวนการหนึ่งขึ้นเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจในการ ชี้มูล ความผิด ไว้ในมาตรา 99 ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีพยานหลักฐานใหม่อันแสดง ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิด ที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชามีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐาน ถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับ เรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนมติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐาน โดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติประการใด ให้แจ้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ทราบเพื่อดำเนินการตามมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้บังคับบัญชามีสิทธิทำหนังสือขอให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิด กรณีมีพยานหลักฐานใหม่ที่แสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่าง ที่ถูกกล่าวหา

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นว่ากระบวนการทบทวนมติชี้มูล ความผิดดังกล่าว สอดรับกับหลักการและแนวคิดของการดำเนินการทางวินัยและออกคำสั่งลงโทษ ทางวินัยข้าราชการพลเรือน ที่มีเจตนารมณ์ให้มีการดำเนินการตามหลักแนวคิดการกระทำทาง ปกครอง คือ 1) หลักการสมควรแก่เหตุ 2) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ของการกระทำ ทางปกครอง 3) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ 4) หลักสุจริตและการใช้สิทธิ โดยมีขอบ 5) หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจ การตัดสินใจ ตัดสินใจ ใดๆ ของฝ่ายปกครอง และ 6) หลัก เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อันถือ เป็นกฎหมายแม่บทของข้าราชการพลเรือนที่มุ่งเน้นให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องทำหน้าที่ในการควบคุม การปฏิบัติงาน และความประพฤติของผู้ใต้บังคับขาให้เป็นไปตามระเบียบวินัยที่กำหนดไว้ ฉะนั้น แม้ผู้บังคับบัญชาจะไม่ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยเอง การที่ผู้บังคับบัญชาต้องออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัย ควรต้องมั่นใจว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้กระทำความผิดจริงจนสิ้นข้อสงสัย กรณีพบว่ามีพยานหลักฐานใหม่ที่แสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้ขอทบทวน มติชี้มูลความผิดได้ ย่อมทำให้เกิดความเชื่อมั่นและเกิดความเป็นธรรมในกระบวนการตรวจสอบ มากยิ่งขึ้น

ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการทบทวนมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงทำให้เกิดความแตกต่างในการดำเนินการทางวินัย ในขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาลงโทษทางวินัย ดังนั้นในประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงควรมีการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยเพิ่มเติมในส่วนของการให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาในการมีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอให้พิจารณาทบทวนมติซึ่งมูลความผิด กรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานะความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาได้เช่นเดียวกัน เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ เพราะข้าราชการพลเรือนที่ถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวโทษกรณีเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ ควรได้รับการดำเนินการทางวินัยที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับข้าราชการพลเรือนว่าจะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันนั่นเอง

4.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการมีมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีผลกระทบสิทธิของผู้ถูกลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการตรวจสอบทบทวนว่าคำสั่งดังกล่าวมีความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่อย่างไร ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการขั้นตอนไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยทั่วไปการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการดำเนินการเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับและเกิดความเกรงกลัว เมื่อพิจารณาแนวความคิดการลงโทษที่ดี ต้องประกอบด้วยหลักการ ดังนี้ 1) การลงโทษผู้กระทำความผิด มิได้มุ่งถึงการลงโทษสิ่งที่ผู้นั้นกระทำความผิดมาแล้วในอดีตแต่เป็นการลงโทษเพื่อป้องกันการที่ผู้นั้นหรือบุคคลอื่นในสังคมกระทำความผิดขึ้นมาใหม่ 2.) การลงโทษการกระทำที่เป็นความผิด จะมีความชอบธรรม ถ้าได้กระทำเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต 3.) วิธีการลงโทษอันมีผลเป็นการป้องกัน คือ การลงโทษเพื่อตัดเตือนให้ผู้กระทำผิดและผู้อื่นได้ตระหนักถึงผลการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบวินัย ที่กำหนดไว้ 4.) การลงโทษผู้กระทำความผิดต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่เขาควรได้รับจากรัฐเช่นเดียวกับบุคคลอื่น 5.) ความชอบ

ธรรมของระบบการลงโทษที่ดี ต้องมีวิธีการดำเนินการที่อยู่บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม ดังนั้น การลงโทษทางวินัย จึงเป็นการดำเนินการเพื่อความคงอยู่ ความมีระเบียบวินัยของข้าราชการพลเรือนไม่ได้มุ่งที่จะมีการลงโทษที่เป็นไปในทางอาญา เป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชา เป็นเครื่องมือในการปกครองการบริหารรูปแบบหนึ่งซึ่งในการดำเนินการอาจมีความผิดพลาดได้ จึงต้องมีการตรวจสอบ มีการโต้แย้งซึ่งหมายถึงการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น

การอุทธรณ์เป็นมาตรการภายในของผู้บังคับบัญชาหลังจากที่ได้ดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครอง และการให้การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับผลกระทบ มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เพื่อให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์ จึงเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสรับรู้และแก้ไขการสั่งการผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเอง การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการควบคุมของผู้บังคับบัญชา เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองอย่างหนึ่ง

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดให้เป็นกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายใน หรือโดยผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเสียก่อน หากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ สำหรับในประเทศที่ไม่มีศาลปกครองสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของรัฐบาลกลาง เห็นได้ว่าขั้นตอนในการอุทธรณ์มีกระบวนการ ขั้นตอน ภายใต้อำนาจกฎหมายฉบับเดียวกันทั้งกระบวนการ ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาชี้ขาดตัดสินความผิดทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 44 บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว” กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐและเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติชี้มูลความผิด กรณีผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งออกตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ท. กฎหมายบัญญัติให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ หมายถึงอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษเท่านั้น

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงได้ เนื่องจากไม่ได้มีการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพราะการดำเนินการทางวินัยทั้งหมดเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็นมาตรการพิเศษที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะ

ดังนั้น การใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย กฎหมายให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ คืออุทธรณ์เฉพาะระดับโทษเท่านั้น

จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยให้มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่า กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และได้พิจารณาอุทธรณ์ โดยมีความเห็นว่าคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่ออกตามมติ ป.ป.ท. เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกโทษ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและการกำหนดโทษที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติชี้มูลไปแล้ว และกำหนดโทษใหม่ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐและมีข้อความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

จากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 554/2561 เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในกรณีที่หน่วยงานมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูล คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ดังนี้

1) มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติ ให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาานั้นๆ ก็ได้ แต่ในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษนั้น มาตรา 143 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้เป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตั้ง

ลงโทษ และบัญญัติให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. ซึ่งเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตั้งบรรจตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ

2) คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. ต่างก็มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร ในส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. นั้น ต่างได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. จึงเป็นองค์กรที่อยู่ในระดับเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งจึงไม่อาจมีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่งได้ สำหรับการที่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับผู้ถูกกล่าวหาที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตามมติของคณะของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ก็มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะเช่นกัน ดังนั้น ก.พ.ค. จึงย่อมมีอำนาจหน้าที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2551

ฉะนั้นในประเด็นปัญหาดังกล่าว เห็นได้ว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาแล้ว กล่าวคือ แม้ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการลงโทษ คืออุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง และสามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและการกำหนดโทษได้

ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 44 ที่บัญญัติ ให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ จาก “ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา” เปลี่ยนเป็น”คำสั่ง

ลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา” แทน ตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวปฏิบัติในการพิจารณาวินัยจรรยาบรรณของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ที่ให้อำนาจ ก.พ.ค. พิจารณาวินัยจรรยาบรรณได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้มีความเป็นธรรม เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิประโยชน์ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 44 บัญญัติให้ “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว” กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐและเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติชี้มูลความผิด หากผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัย ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งออกตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ท. กฎหมายบัญญัติให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงได้ เนื่องจากไม่มีการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพราะการดำเนินการทางวินัยทั้งหมดเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็นมาตรการพิเศษที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

จากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 554/2561 เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในกรณีที่หน่วยงานมีคำสั่งลงโทษทาง

วินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูล เป็นกรณีที่ถูกกล่าวหาได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ต่อ ก.พ.ค. ได้พิจารณาอุทธรณ์ มีความเห็นว่าคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่ออกตามมติ ป.ป.ท. เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกโทษ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและการกำหนดโทษที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติชี้มูลไปแล้ว และกำหนดโทษใหม่ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหามิใช่การกระทำทุจริตในภาครัฐ และมีข้อความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงเป็นการที่ ก.พ.ค. ใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมเป็นการแทรกแซงและก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

จากกรณีดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ป.ป.ท. และมีความเห็นว่า มาตรา 44³ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหา จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ แต่ในการอุทธรณ์ของข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษนั้น มาตรา 114⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการเรื้อน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้เป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษ ทั้งมาตรา 31(2)⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้บัญญัติให้ ก.พ.ค.

³ มาตรา 44 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่ที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

⁴ มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

⁵ มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114⁶ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. ซึ่งเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว มาตรา 116⁷ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และที่มาและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ 1 และคณะที่ 2) มีความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. ต่างก็มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร โดยในส่วนของ การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. นั้น ต่างได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. จึงเป็นองค์กรที่อยู่ในระดับเดียวกันด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งจึงไม่อาจมีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่งได้ สำหรับการที่มาตรา 44⁸ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น ก็ได้ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับผู้ถูกกล่าวหาที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตามมติของคณะของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ก็มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะเช่นกัน ดังนั้น ก.พ.ค.

⁶ โปรดดูเชิงอรรถที่ 3, ข้างต้น

⁷ มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

⁸ โปรดดูเชิงอรรถที่ 2, ข้างต้น

จึงยอมมีอำนาจหน้าที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และกฎ ก.พ.ค. ที่ออกตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว

เมื่อพิจารณาอำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง” และมาตรา 96 บัญญัติว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนคำสั่งลงโทษ” กล่าวคือผู้ถูกกล่าวหาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์การลงโทษไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 96 บัญญัติ ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ ใช้สิทธิอุทธรณ์ในระดับโทษที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษภายในกรอบของฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น นอกจากนี้ การใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องใช้สิทธิภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ เจตนารมณ์จึงต่างกับการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 ที่มีได้รวมถึงผู้ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 93 ใช้สิทธิอุทธรณ์มาตรา 96 เช่น ไม่ได้อุทธรณ์อุทธรณ์ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือใช้สิทธิอุทธรณ์เกินกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษผู้รับอุทธรณ์ คือ ก.พ. จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาไม่ได้ ถือว่าเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

การที่ ก.พ. รับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทั้งหมด โดยไม่พิจารณาเฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา และการที่คณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญได้มีมติอนุมัติให้ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการ โดยถือตามความเห็นในเรื่องนี้ของ ก.พ. ย่อมเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรควบคุมตรวจสอบ

ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอุปสรรคขัดข้อง เนื่องจากมติของ ก.พ. และความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงและสั่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์ในเรื่องพฤติกรรมที่กระทำความผิด และฐานความผิดตามข้อกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรวินิจฉัยนุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของตนเองได้ ทั้งที่องค์กรผู้บังคับบัญชาและองค์กรวินิจฉัยไม่มีอำนาจและไม่ใช่วินิจฉัยพฤติกรรมกระทำความผิดและฐานความผิดดังกล่าวมาตั้งแต่การอุทธรณ์ในเรื่องที่ผู้รับอุทธรณ์มิได้เป็นผู้กระทำ และให้ผู้รับอุทธรณ์ทบทวนการกระทำนั้นได้ ซึ่งคือการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยการกระทำและกำหนดฐานความผิด จึงมีผลเท่ากับให้ผู้รับอุทธรณ์ในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทสามารถมีอำนาจเหนือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีผลเป็นการลบล้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างองค์กรควบคุมตรวจสอบในด้านต่างๆ นั้นตามรัฐธรรมนูญ นั้นเอง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิใช่การบังคับใช้กฎหมายสองฉบับที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามที่มีผู้หยิบยกขึ้นอ้าง เพราะระบบกฎหมายในรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมมีเพียงระบบเดียวและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดจะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตาม หากมีกฎหมายทางกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายนั้นก็ย่อมใช้บังคับมิได้ ตามหลักว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาโทษทางวินัยตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ การวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ. และมติของคณะรัฐมนตรีที่อนุวัติกลับเข้ารับราชการของผู้อุทธรณ์ ส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่เป็นผลหรือไม่สามารถใช้บังคับ สำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการในเรื่องนี้ขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งสองเป็นกรณีที่ขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องเช่นนี้ จึงย่อมเป็นเรื่องไม่สามารถกระทำได้ ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19(3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301(3) การที่ ก.พ. มากลับฐานความผิดเป็นวินัยไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการนั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง(3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วไม่ได้

ดังนั้นเมื่อพิจารณา มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการการบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น การสั่งลงโทษดังกล่าวจึงมิใช่การสั่งลงโทษตามฐานความผิดจากการสอบสวนทางวินัยของต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาเอง กรณีจึงมิใช่การลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ท. วินิจฉัยแล้วว่าได้กระทำการทุจริตในภาครัฐ จึงต้องอยู่ในขอบเขตและเป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่การพิจารณาว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะถูกต้องหรือเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใดนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการมิใช่อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. และกรณีนี้สามารถพิจารณาเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ที่ว่าการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความแตกต่างกัน โดยการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นกรณีเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มีฐานความผิดจากการสอบสวนทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ใน

ขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ กำหนด กล่าวคือ มีอำนาจในการพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังนี้

1. ก.พ.ค. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ท. กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ ก.พ.ค. มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยสามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและการกำหนดโทษได้ จึงเห็นได้ว่ามติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังฟังไม่เป็นที่ยุติ แต่สำหรับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก.พ.ค. ไม่สามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง มีเพียงอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเท่านั้น ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและการกำหนดโทษได้ จึงเห็นได้ว่ามติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟังป็นที่ยุติ

2. อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีความแตกต่างจากอำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. กับ ก.พ.ค. ต่างก็ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และ ก.พ.ค. จึงเป็นองค์กรที่อยู่ในระดับเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งจึงไม่อาจมีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่งได้ ดังนั้น ก.พ.ค. จึงมีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ทั้งดุลพินิจในการกำหนดโทษและข้อเท็จจริง แต่สำหรับในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุนี้ ก.พ.ค. จะใช้อำนาจที่เป็นการล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ ดังนั้น ก.พ.ค. จึงมีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

จากประเด็นปัญหากฎหมายดังกล่าว อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคเท่าเทียม การเลือกปฏิบัติในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่ให้อำนาจและสิทธิในการดำเนินการทางวินัยที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อสงสัยอันกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการตรวจสอบ ความเป็นธรรม ความเป็นกลางได้ ดังนั้นเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนทั้งระบบ ให้มีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบได้ส่วนและวินัยชี้มูลความผิดทางวินัย และหน่วยงานที่มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมติชี้มูลความผิดทางวินัย ควรมีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัย



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ข้าราชการพลเรือนเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ เป็นตัวแทนของหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อำนาจความสะดวกแก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการและการดำเนินการอื่น ๆ ของทางราชการ จึงต้องมีการประพฤติตนให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีการประพฤติปฏิบัติตนที่ดีอยู่ในระเบียบวินัยประชาชนก็จะมีความเชื่อถือ มีความศรัทธาต่อตัวข้าราชการ หน่วยงานของราชการรวมถึงรัฐบาลโดยรวมอีกด้วยอันเป็นผลดีต่อการบริหารการดำเนินงานราชการและการปกครองประเทศฯ ให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพ

วินัยข้าราชการพลเรือน เป็นเรื่องที่สำคัญ กล่าวคือ การควบคุมความประพฤติ ซึ่งทำโดยการออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือการฝึกอบรมการสั่งสอน เพื่อให้พฤติกรรมต่าง ๆ เป็นไปในทางที่ดี สำหรับข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนต้องควบคุมตนเองและควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นการประพฤติปฏิบัติในทางไม่ชอบ ไม่ควร ส่วนความสำคัญของข้อกำหนดวินัย จึงเป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนต้องยึดถือเป็นแบบแผนในการควบคุมความประพฤติและพฤติกรรมของตนเองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่พึงประสงค์ของทางราชการ ฉะนั้นวินัยจึงมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมและต่อตัวข้าราชการพลเรือน

เมื่อข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัย หรือกรณีถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดทางวินัย มีกฎหมายกำหนดวิธีการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนไว้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนวิธีการอุทธรณ์ ซึ่งกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ กฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัย หากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษนั้น และได้มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว สามารถแก้ไขเยียวยาโดยการนำคดีไปฟ้องต่อ

ศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดๆ ซึ่งเป็นหนทางสุดท้ายที่ข้าราชการพลเรือนจะยึดถือเป็นที่พึ่ง เพื่อให้ศาลสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง

นอกจากการดำเนินการทางวินัยของฝ่ายปกครองของข้าราชการพลเรือนด้วยตนเองแล้ว ข้าราชการพลเรือนยังถูกตรวจสอบจากหน่วยงานที่เป็นกลางคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) กรณีข้าราชการพลเรือนผู้นั้นถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวโทษกรณีเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและหากผลการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้นั้น โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และต้องพิจารณาลงโทษให้เป็นไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลเท่านั้น ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเป็นไม่ลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้นั้น แม้จะมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา คงทำได้เพียงใช้ดุลพินิจเปลี่ยนระดับโทษจากไป่ได้ออกเป็นปลดออกเท่านั้น สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กฎหมายให้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาได้ หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และหากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองสูงสุดต่อไป

การที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 บัญญัติให้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ค่อนข้างเด็ดขาด เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้ข้าราชการพลเรือนกระทำการทุจริตในภาครัฐ ประกอบกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยในปัจจุบันยังคงมีความรุนแรง ซึ่งสาเหตุมาจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐในหลายส่วน ทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ทหาร และตำรวจ ระบบอุปถัมภ์ในการ

ใช้อำนาจรัฐ รวมถึงปัญหาการให้และเรียกคืนสินบนของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาได้ระยะหนึ่งแล้วนั้น จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติบางประการขึ้นเพราะการดำเนินการทางวินัยมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในหลายประเด็น เช่น ผู้บังคับบัญชาถูกตัดสิทธิใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ กฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา และให้อำนาจคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน ในลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คือ

5.1.1 ปัญหากฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้บังคับบัญชา คือผู้บังคับบัญชาถูกตัดสิทธิใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากกฎหมายบัญญัติ ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูล

5.1.2 ปัญหากฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย คือผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย กฎหมายให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชา คือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษ

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีความแตกต่างจากการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติ ข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีความเป็นธรรม เหมาะสม และสอดคล้องกับ สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิประโยชน์ข้าราชการพลเรือน ที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่าย บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ดังนี้

1. เพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนของ การให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาในการมีหนังสือถึง คณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอให้พิจารณาทบทวนมติข้อมูลความผิด กรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดง ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิด ที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา
2. แก้ไขมาตรา 44 บัญญัติว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิ อุตธรณ์ดุลพินิจ จาก “ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา” เปลี่ยนเป็น”คำสั่งลงโทษทางวินัย ของผู้บังคับบัญชา” แทน ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับ ผู้ถูกกล่าวหาอื่นๆ ก็ได้
3. ปรับปรุงแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ของประเทศไทยทั้งระบบ ให้มีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- กิตติศักดิ์ ปกติ. หลักสุจริตและเหตุผลเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.
- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. “สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร.” กรุงเทพธุรกิจ, . (7 กันยายน 2555): 11.
- จรัญ ภัคดิธนากุล. “การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ.” ดูเฉพาะ 37, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533), น. 96-97.
- จิรนิติ หะวานนท์. “วิธีพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา, ดูเฉพาะ, 2523
- เจตน์ สดวารศีลพร. “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, (2) (พฤษภาคม – สิงหาคม, 2549). 64–69.
- ดาบปราบสิงคโปร์. (25 กันยายน 2553). สืบค้นวันที่ 27 เมษายน 2559, จาก <http://www.thairath.co.th/content/114019>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544
- บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ. ระบบพัฒนาการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพมหานคร, 2538, น. 39.
- บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร, 2537, น. 68 – 69.
- ประวิณ ณ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ., 2533.
- มนูญ สะมาลา. “ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาวินัยข้าราชการครู.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์, 2539.
- เขวลักษณ์ สุลีสิทธิ์. “สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

รายงานผลการวิเคราะห์ดัชนีการรับรู้การทุจริต ประจำปี พ.ศ. 2562 (Corruption Perceptions Index : CPI 2019) โดย สำนักงาน ป.ป.ท. <http://www.pacc.go.th>

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

วรนารี สิงห์โต. การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (Der Vertrauensschutz bei der Aufhebung eines Verwaltungs aktes). วารสารกฎหมายปกครอง, 27 (2). (2553): 88.

วรพจน์ วิสสุตพชญ์. “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” ในเอกสารประกอบการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ม.ป.ป.,

วรพจน์ วิสสุตพชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

วิชุดา สาธิตพร สติธร ธนานิธิโชติ และเทียนชัช ศรีใจงาม. วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 1(2560) : 107-132 <http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2>

วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน กพ., 2549.

วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน กพ., 2549, น. 2 – 4

หลวงประดิษฐมนูธรรม. “คำอธิบายกฎหมายปกครอง.” ในเอกสารการประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปริทัศน์มยงค์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

อิสสระ นิตินันท์ประภาส. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. “การควบคุมอำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

ภาษาต่างประเทศ

Alan Norton. International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies Hants: Edward Elgar, 1994, pp. 350 – 355

Angelo ,DM Forte. Good Faith in Contract and Property, 2000. (Hart Publishing, USA

CIA World Factbook, 2016b. Finland. <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html> (Accessed on October 22, 2016).

Civilservicecommissioners, ၁၇၈ <http://www.civilservicecommissioners.gov.uk>

Constituteproject. 2016b. Finland's Constitution of 1999 with amendments through 2011. Retrieved October 22, 2016, from https://www.Constituteproject.org/constitution/Finland_2011.pdf?lang=en.

David Wilson & Chris Game. Local Government in the Kingdom, 2nd ed. London: Macmillan, 1998.

George, Mousourakis. The Historical and Institutional Context of Roman Law Ashgate Publishing, 2003,

Jan M, Smits. Encyclopedia of Comparative Law, Edward Elgar Publishing Limited. USA, 2006.

Quah, Jon S.T. 2013. Introduction: Different paths to curbing corruption. In Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore, ed. Jon S.T. Quah, 1-22 Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.

Tomas Chan. Corruption Prevention, The Hong Kong Wxperience. Retrieved August 4, 2003, from www.unafei.or.jp/pdf//56-26.pdf.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล

นางสาวอรณิช สุขบาล

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2536 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2539 ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายธุรกิจ

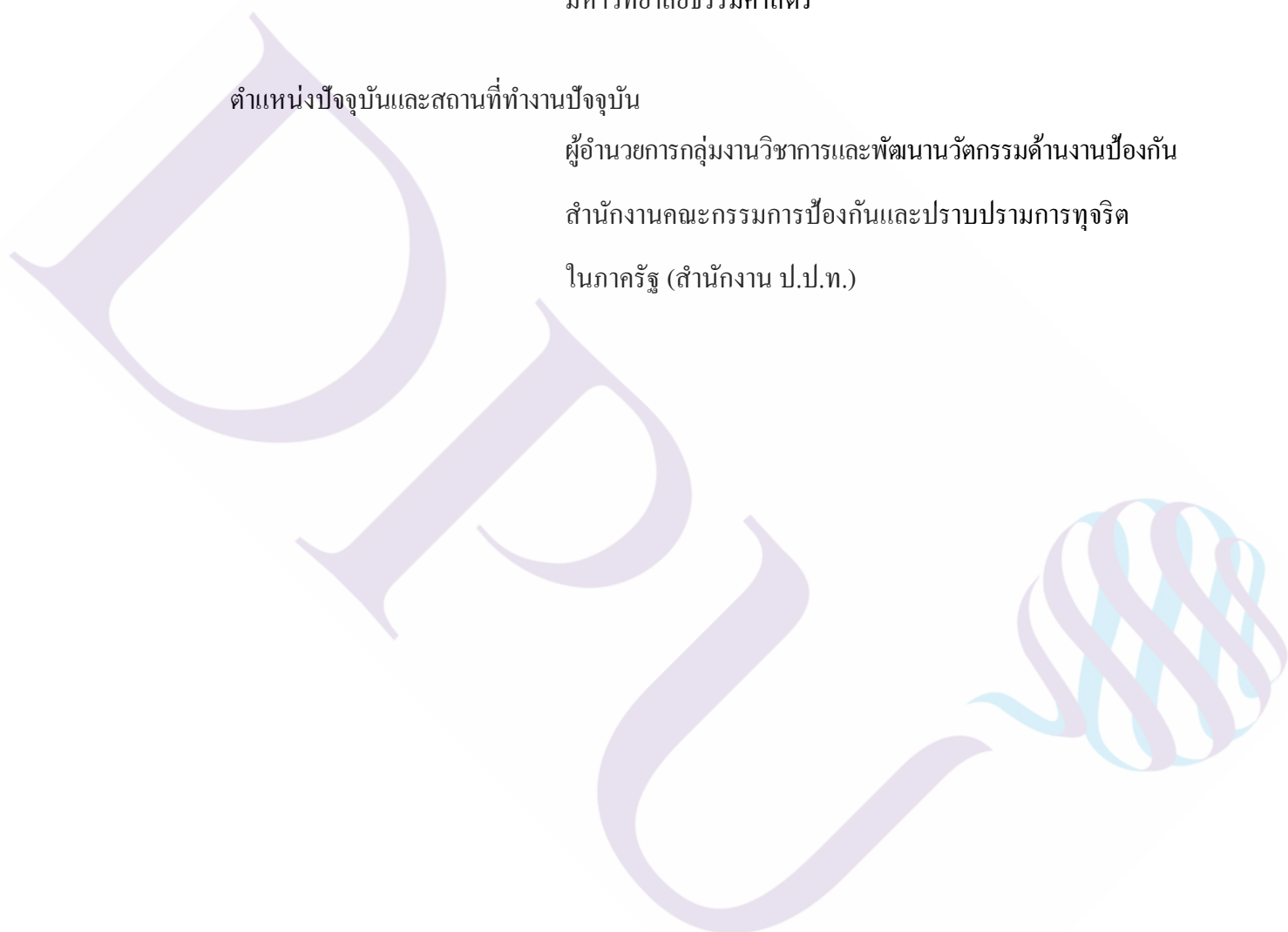
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งปัจจุบันและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิชาการและพัฒนานวัตกรรมด้านงานป้องกัน

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)



Author Biography

1. **Name-Surname** Miss Oranij Sukabal
2. **Current address**

200/161 The Kitch Condo, Chaeng Watthana Road, Pak Kret Sub-district,
Pak Kret District Nonthaburi 11120,

Phone: 089 494 1448, 085 485 7631,

E-Mail : oranij_s@hotmail.com
3. **Educational background**

Year 1993 Bachelor of Laws Ramkhamhaeng University

Year 1996 Graduate Diploma Legal business Thammasat University
4. **Current position**

Director of Academic and Innovation Group on Prevention of Corruption,
Corruption Prevention in Public Sector Division, Office of Public Sector
Anti - Corruption Commission (PACC)
5. **Work history**

Year 1997 - 2002 Probationer, Department of Probation, Ministry of Justice

Year 2003 - 2003 Policy and Plan Analyst, Department of Probation,
Ministry of Justice

Year 2006 - 2007 Probationer, Department of Probation, Ministry of Justice

Year 2008 - 2015 Director of Policy and Strategy Group , Office of Public
Sector Anti - Corruption Commission (PACC)

Year 2015 - Director of Academic and Innovation Group on Prevention of
Corruption, Office of Public Sector Anti - Corruption
Commission (PACC)

