

ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย : ศึกษาเฉพาะกรณี
การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
ครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ธีรศักดิ์ สงน้อย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2565

**PROBLEMS IN THE TIME FOR CONSIDERING AN APPEAL AGAINST
A DISCIPLINARY ORDER: CASE STUDY OF CONSIDERING AN
APPEAL AGAINST A NON-SERIOUS DISCIPLINARY PUNISHMENT
UNDER THE GOVERNMENT TEACHER AND EDUCATIONAL
PERSON NEI REGULATIONS ACT B.E. 2547 AND ITS AMENDMENTS**

THEERASAK SONGNUY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurukij Pudith University

2022



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย: ศึกษาเฉพาะกรณี
การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เสนอโดย นายธีรศักดิ์ สงน้อย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... ส. วัฒนชัย คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)

วันที่ 62 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 6262

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย : ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ชื่อผู้เขียน	ธีรศักดิ์ สงนุ้ย
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2564

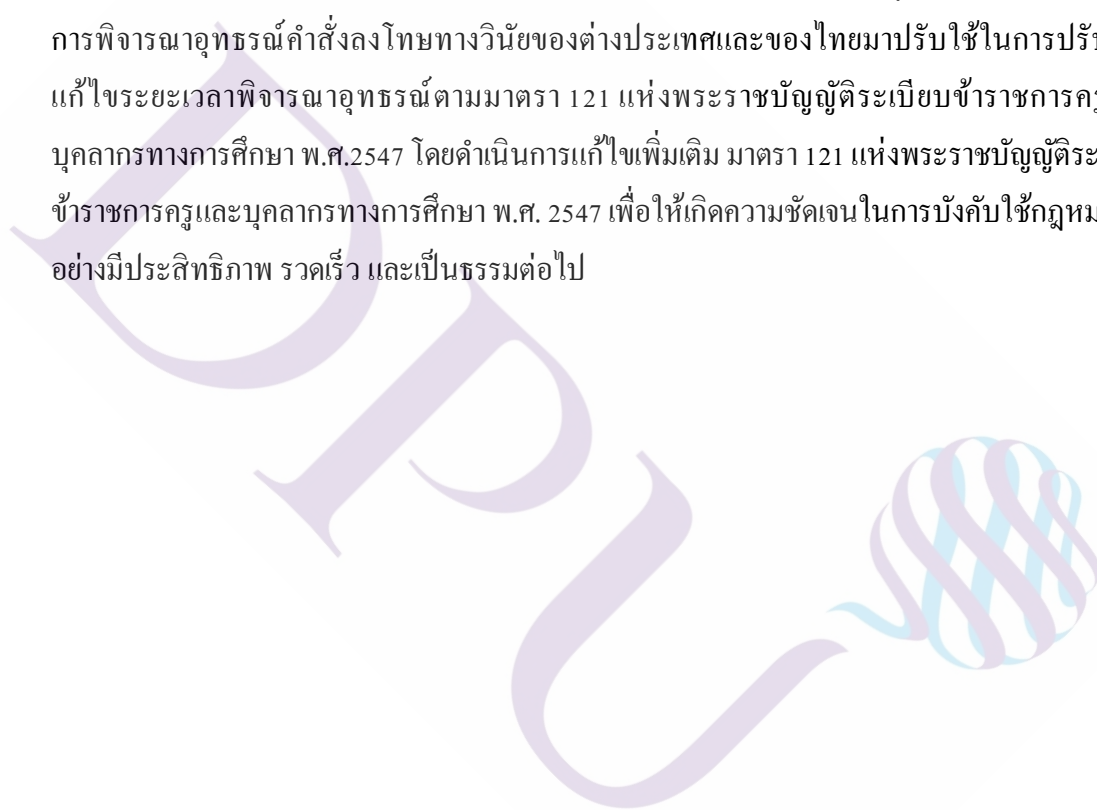
บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย รวมทั้งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตลอดจนศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย อีกทั้งเป็นการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ต่อไป

จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 นั้น มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองตามที่ศึกษามา จึงส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ดังนี้ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ประการที่สอง คือ ปัญหาการไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง เป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประการที่สาม คือ ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควร ประการที่สี่ คือ ปัญหาการเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมเพื่อประวิงเวลาให้พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และประการสุดท้าย คือ ผลกระทบจากการเสียชีวิตและ

โอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานอันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลกระทบต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย

จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ต่างกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ชัดเจน ต่างจากมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ดังนั้น ควรนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศและของไทยมาปรับใช้ในการปรับปรุงแก้ไขระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 โดยดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรมต่อไป



Thesis Title	Problems in the Time for Considering an Appeal Against a Disciplinary Order: Case Study of Considering an Appeal Against a Non-Serious Disciplinary Punishment under the Government Teacher and Educational Personnel Regulations Act B.E. 2547 and Its Amendments
Author	Theerasak Songnuy
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Poom Chokmoh
Department	Law
Academic Year	2021

ABSTRACT

This thesis aims to study the meaning of government teachers and educational personnel. Disciplinary proceedings for government teachers and educational personnel, the appeal of the disciplinary order, including the period for considering the appeal of the disciplinary order. Study of legal measures relating to the time for appeals against disciplinary sanctions from foreign countries compared to Thailand. It is also a study of the problem of the timing of appeals for disciplinary sanctions and guidelines for solving problems related to the timing of appeal considerations. To analyze problems and find ways to improve the provisions of the law regarding the period of consideration of appeals against disciplinary orders in cases of disciplinary action appeals against disciplinary orders that are not serious, the Civil Service Teachers and Educational Personnel Act B.E. 2547.

From the study, it was found that the consideration of appeals against disciplinary orders for government teachers and educational personnel under the Government Teachers and Educational Personnel Regulations Act B.E. 2547 contains provisions that are inconsistent with the principles of control and examination of administrative actions as studied. As a result, it caused problems with the time limit for considering the appeal of the disciplinary order. In the case of considering an appeal against an order for a non-serious disciplinary penalty under the Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547, as follows: Firstly, there is a problem of the lack of legal provisions that prescribe a period for considering an appeal against a disciplinary order that is not serious. The second is the problem of not setting a period for considering an appeal against a non-serious disciplinary order, which is contrary to or inconsistent

with the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand. Third is the problem of unreasonable delay in considering the appeal. The fourth is the problem of being a channel for officials to use their powers unjustly to delay the time limit for filing a lawsuit with the Administrative Court. Finally, is the impact of the loss of rights and opportunities for career advancement because of receiving a disciplinary order. The problems mentioned above affect government teachers and education personnel who are subject to disciplinary action.

The legal measures relating to the time limit for appeals against disciplinary sanctions from foreign countries, such as the French Republic and the Federal Republic of Germany, and Thailand, including the Civil Service Regulations Act B.E. 2551 and Bangkok Personnel Regulations Act B.E. 2554, have clearly defined the period for consideration of the appeal. Different from Section 121 of the Government Teacher and Educational Personnel Regulations Act B.E. 2547 that does not specify a period to consider the appeal. Therefore, the legal measures regarding the period of consideration of appeals against disciplinary sanctions of foreign countries and Thailand should be applied to amend the period for considering appeals under Section 121 of the Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547. By making amendments to Section 121 of the Government Teacher and Educational Personnel Regulations Act B.E. 2547 to clarify the law enforcement effectively, quickly and fairly.

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดขึ้นด้วยความเมตตาเอาใจใส่จากบุคคลทั้งหลาย โดยได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผลักดันให้ผู้เขียนมีความมุ่งมั่นในการศึกษาค้นคว้าข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำชี้แนะและแนวความคิดทางด้านวิชาการ ซึ่งท่านได้ดูแลอย่างใกล้ชิดรวมทั้งกรุณาตรวจทานพร้อมทั้งให้คำแนะนำปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความถูกต้องสมบูรณ์ จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ดร.สุธี อยู่สถาพร ซึ่งได้กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ซึ่งได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้ข้อแนะนำที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จอย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นายสมหมาย ชายเกตุ นายวิระชัย บุญดี สมชัย นายนฤพนธ์ ทรงพระ และนายสุทธิพงษ์ อุ่นเรือน สำหรับความช่วยเหลือและกำลังใจอันดีงามให้แก่ผู้เขียน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอโน้มกราบรำลึกถึงพระคุณบิดา มารดา ซึ่งถือเสมือนเป็นแรงใจและแรงผลักดันอันยิ่งใหญ่ และขอขอบคุณครอบครัวซึ่งต่างก็คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจอันสำคัญ รวมทั้งอาจารย์ทุกท่านซึ่งต่างก็ได้ประสาทความรู้และวิชาการ และเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษา ซึ่งคอยช่วยเหลืออำนวยความสะดวก ตลอดจนเพื่อน พี่ น้องทุกคนซึ่งคอยช่วยเหลือให้กำลังใจ และมอบสิ่งดีๆ ให้แก่กันมาโดยตลอด จนเป็นผลให้การศึกษาระดับมหาบัณฑิตของผู้เขียนสำเร็จได้ในที่สุด

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดให้บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำรา บทความและข้อเขียนทั้งหลายที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษาค้นคว้าในการจัดทำและอ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

ธีรศักดิ์ สกนุ้ย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2 ข้อความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	8
2.1 ความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	8
2.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	9
2.3 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย	29
2.4 ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย	47
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	58
3.1 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ.....	58
3.2 มาตรการทางกฎหมายของไทย	70
3.3 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและไทย	107
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	109
4.1 วิเคราะห์การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง.....	109
4.2 วิเคราะห์การไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	112
4.3 วิเคราะห์การพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควร	113

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.4 วิเคราะห์การเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมเพื่อประวิงเวลา ให้พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	113
4.5 วิเคราะห์ผลกระทบจากการเสียดสิทธิและโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน อันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย	114
4.6 วิเคราะห์แนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น	116
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	122
5.1 บทสรุป	122
5.2 ข้อเสนอแนะ	126
บรรณานุกรม	129
ประวัติผู้เขียน	135



สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

3.1 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศและประเทศไทย..... 107



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยนั้น มีปรัชญาที่มุ่งเน้นขับเคลื่อนเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ในการพัฒนาประชาชนไทยให้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ มีคุณธรรม และจริยธรรมเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต เพื่อสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข¹ โดยการขับเคลื่อนเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าวนี้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นผู้วางรากฐานและต่อยอดพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตลอดจนคุณภาพชีวิตของเด็กและเยาวชนไทย หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในระบบการศึกษาของประเทศไทยเป็นบุคลากรที่มีศักยภาพสูงทั้งในด้านความรู้และความสามารถแล้ว ย่อมจะส่งผลให้ระบบการศึกษาของประเทศไทยสามารถพัฒนาได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น นอกจากการถ่ายทอดวิชาความรู้ให้แก่ศิษย์แล้ว สิ่งสำคัญอย่างยิ่งในจิตวิญญาณของความเป็นครูคือการทำหน้าที่ขัดเกลาทางสังคมให้แก่ศิษย์ได้มีความรู้ควบคู่กับการมีคุณธรรม และสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมได้อย่างมีความสุข ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยมุ่งพัฒนาตั้งแต่กระบวนการจัดการศึกษาอบรมเพื่อผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาเข้าสู่ตำแหน่ง การดูแลสวัสดิการและความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพจนกระทั่งพ้นจากตำแหน่งอย่างใดก็ดี ด้วยภาระหน้าที่ของความเป็นครูดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า นอกจากครูจะเป็นผู้ให้วิชาความรู้แก่ศิษย์แล้ว ครูยังต้องเป็นต้นแบบที่ดีให้แก่ศิษย์ด้วย กล่าวคือ ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ศิษย์เพื่อดำเนินรอยตามในทางที่ถูกต้องที่ควรให้สมกับที่ได้รับการยอมรับในบริบทสังคมไทยว่า ครูเป็นแม่พิมพ์ของชาติ หากผู้เป็นครูประพฤติตนไม่เหมาะสมแล้วก็จะเปรียบเสมือนแม่พิมพ์ที่บิดเบี้ยว ย่อมส่งผลให้ศิษย์ดำเนินรอยตามแบบพิมพ์ที่บิดเบี้ยวนั้น ทำให้การอบรมขัดเกลาเด็กและเยาวชนของชาติเป็นไปโดยยากลำบากหรืออาจผิดเพี้ยนตามไปด้วย อันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาโดยรวม สำหรับการป้องกันปัญหาเช่นว่านี้ รัฐได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเป็น

¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6

เครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการควบคุมกำกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ประพฤติตนอยู่ในความเหมาะสม เรียกว่า “วินัย (Discipline)” เป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของบุคคล โดยการวาง “ข้อปฏิบัติ” ที่เป็นปทัสถาน (Norm) ให้บุคคลนั้น “อยู่ในแบบแผน” ของพฤติกรรมที่สังคมยอมรับ (Behavior) ทั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจที่มุ่งหวัง หากบุคคลใดฝ่าฝืนข้อปฏิบัติเช่นนี้ย่อมได้รับผลร้ายตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 96 บัญญัติบทลงโทษไว้ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก โดยการบัญญัติบทลงโทษเช่นนี้ ย่อมเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานความประพฤติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ครูและผู้ที่ต้องปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เพื่อรักษาเกียรติแห่งวิชาชีพและการเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่เด็กและเยาวชนที่จะเติบโตเป็นอนาคตของชาติต่อไป

สำหรับการบังคับใช้มาตรการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น จากข้อมูลสถิติของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยเป็นจำนวนมากถึง 517 ราย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีผู้กระทำผิดวินัยเป็นจำนวน 264 ราย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีผู้กระทำผิดวินัยเป็นจำนวน 321 ราย และปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีผู้กระทำผิดวินัยเป็นจำนวน 404 ราย² ซึ่งจะเห็นได้ว่าในแต่ละปีมีการดำเนินการกับผู้กระทำผิดวินัยเป็นจำนวนมาก อันเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้มาตรการทางวินัยแก่ผู้ประพฤติตนไม่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรการทางวินัยจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยควบคุมความประพฤติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้อยู่ในความเหมาะสมดังที่สังคมคาดหวัง แต่เนื่องจากบทลงโทษทางวินัยนั้นมีสภาพบังคับที่กระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษ เมื่อการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจทางปกครองบังคับต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองนั้นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาหรือการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู

² ประวิณ ฒ นคร, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551), น. 109-110.

³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2563

และบุคลากรทางการศึกษา โดยนำระบบการอุทธรณ์คำสั่งมาใช้เพื่อเยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังปรากฏตามมาตรา 121 ซึ่งบัญญัติว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และมาตรา 122 บัญญัติว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า กรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบข้อ 7 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560 กับข้อ 8 และข้อ 21 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง อันได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แต่มาตราดังกล่าว มิได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด รวมทั้งในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ก็มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงไว้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันได้แก่สถานโทษปลดออก หรือไล่ออก หากผู้นั้นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ก.ค.ศ. ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์จากผู้อุทธรณ์ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า เหตุใดกฎหมายจึงกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เฉพาะกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่กรณีการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไม่มีการกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ซึ่งผลแห่งการที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้บัญญัติระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เช่นนี้ ก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย และนำไปสู่ปัญหาอันไม่พึงประสงค์หลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การไม่กำหนดระยะเวลาสำหรับพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนี้ มีข้อสังเกตว่า จะเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีการกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ กรณีจึงอาจเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และส่งผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงที่อาจไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์โดยรวดเร็ว และการพิจารณาอุทธรณ์ที่เกิดความล่าช้าย่อมนำมาซึ่งความยุติธรรมที่ล่าช้า อันถือเสมือนหนึ่งว่า เป็นการปฏิเสธความยุติธรรมนั่นเอง (Justice delay is justice denied)

ประการที่สอง การไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง อาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ประวิงเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ล่าช้าออกไป เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยเสียสิทธิในการได้รับการเยียวยาจากศาล ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติเงื่อนไขการฟ้องคดีให้ผู้เสียหายต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งในการพิจารณาของศาลปกครองกรณีที่มีอำนาจไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้น ศาลให้ถือเอาระยะเวลาอันควร หากไม่มีการแจ้งผลพิจารณาอุทธรณ์แล้วผู้เสียหายต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน ซึ่งพบว่ามีคดีเป็นจำนวนมากที่ผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าจนล่วงเลยกำหนดเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จนทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องเสียสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาโดยศาล (Judicial review) ด้วยสาเหตุจากการที่ผู้อุทธรณ์ยื่นฟ้องคดีล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในส่วนของการที่มีได้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ทราบว่ ภายหลังจากที่ตนได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ของตน

ให้แล้วเสร็จในเวลาใด จนเวลาล่วงเลยมาพอสมควรและผู้อุทธรณ์เห็นว่า คงจะไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว จึงตัดสินใจมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และผลของการที่ศาลปกครองจำหน่ายคดี ส่งผลให้ผู้อุทธรณ์หมดสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษของตนต่อศาลปกครอง

ประการที่สาม ผลกระทบจากการเสียชีวิตและโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน อันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย เช่น การไม่ได้รับพิจารณาเลื่อนเงินเดือน และการไม่ได้รับพิจารณาคัดเลือกเป็นข้าราชการดีเด่น เป็นต้น ซึ่งหากแท้จริงแล้วผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่การพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้าทำให้การพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไม่ปรากฏผลเป็นที่ประจักษ์ภายในระยะเวลาอันควร ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าวย่อมเสียหายสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ รวมถึงชื่อเสียงเกียรติยศที่เสื่อมเสียไประหว่างต้องมลทินเพราะถูกสั่งลงโทษทางวินัยทั้งตัวบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งและครอบครัวของผู้นั้น ซึ่งเป็นการยากที่จะแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงสภาพปัญหาที่พบในเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งหากได้ทำการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบระเบียบมากขึ้นแล้ว ย่อมจะทำให้สามารถเข้าใจถึงสภาพของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย และแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาถึงปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อสร้างองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าว และเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย
4. เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ เป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว เสียโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ และเสียสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาโดยศาล ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้ชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรมต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ มีขอบเขตเชิงเนื้อหาเป็นการศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ทั้งของต่างประเทศและไทย รวมถึงสภาพปัญหาในการที่มีได้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ในมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้การศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ เอกสารตำราต่างๆ รวมทั้งเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย นอกจากนี้ยังศึกษาคำพิพากษาศาลปกครอง และเอกสารอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย
3. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย
4. เพื่อนำข้อเสนอแนะไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547



บทที่ 2

ข้อความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการทางวินัย เป็นการกระทำทางปกครองที่นำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากจะกล่าวถึงข้อความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย รวมทั้งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้เป็นที่เข้าใจเสียก่อน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจในเรื่องที่จะทำศึกษาต่อไป

2.1 ความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” ว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตราเดียวกันซึ่งได้บัญญัตินิยามคำว่า “ข้าราชการครู” และคำว่า “บุคลากรทางการศึกษา” ดังนี้

2.1.1 ความหมายของข้าราชการครู

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคคลซึ่งทำหน้าที่สอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของภาครัฐ

2.1.2 ความหมายของบุคลากรทางการศึกษา

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นแล้ว เราอาจให้ความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ว่า หมายถึง ข้าราชการผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ รวมทั้งผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ตลอดจนผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา ไม่ว่าในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

2.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.2.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัย

ความหมายของการดำเนินการทางวินัย¹

การมีวินัยเป็นความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตนในสิ่งที่ถูกที่ควรอันจะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและสังคม ได้แก่ การประกอบสัมมาอาชีพด้วยความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และแบบธรรมเนียมของสังคม คำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ

“วินัย” มีความหมายตามภาษาอังกฤษว่า Discipline หมายถึง เครื่องควบคุมพฤติกรรมของคน

วินัยข้าราชการแยกพิจารณาได้ 2 ความหมาย

1. หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ และแบบแผนที่ราชการกำหนดให้ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติ

2. หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ข้าราชการแสดงออกมาในทางที่ถูกที่ควร เป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้

ดังนั้น วินัยจึงหมายถึง กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแบบแผนความประพฤติที่ควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เข้าไปในแนวทางที่พึงประสงค์

คำว่า “วินัย” ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตั้งแต่มาตรา 4 อันเป็นบทนิยามศัพท์หรือในหมวด 6

¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, ม.ป.ป.), น. 5-8.

และหมวด 7 ก็ไม่มีคำนิยามว่า “วินัย” มีความหมายว่าอย่างไร รวมทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือฉบับก่อนๆ ก็ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงต้องอาศัยความหมายในทางตำราหรือความคิดเห็นของผู้รู้ เช่น

“วินัย” คือ กฎ ข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนต้องรับโทษ หรือ

“วินัย” คือการควบคุมความประพฤติของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่พึงประสงค์ หรือ

“วินัย” คือ สหสัมพันธ์ระหว่างการประพฤติปฏิบัติตนของคนในองค์กรกับระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ หากคนส่วนมากประพฤติปฏิบัติตนสอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับก็เรียกว่าคนในองค์กรนั้นมีวินัยในระดับสูง หากการประพฤติปฏิบัติของคนส่วนมาก ไม่สอดคล้อง มีความบกพร่องมาก ก็เรียกว่าคนในองค์กรนั้นมีวินัยในระดับต่ำ ซึ่งเป็นการนิยามในเชิงปฏิบัติการเพื่อการวิจัย

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า

“วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายถึง ข้อบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82-97

ความสำคัญของวินัย

เป้าหมายที่แท้จริงในการส่งเสริมให้ครูมีวินัยนั้นมิใช่อยู่ที่ครู แต่อยู่ที่ตัวนักเรียน กล่าวคือ ถ้าครูมีวินัย ความมีวินัยของครูจะส่งผลไปถึงนักเรียนด้วย อาทิ ครูจะตั้งใจอบรมสั่งสอนนักเรียนอย่างเต็มกำลังความสามารถ จะประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน จะชักนำให้เรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางจิตวิทยาถือว่าวัยเด็กเป็นวัยที่สามารถจดจำและเลียนแบบพฤติกรรมของผู้ที่ใกล้ชิด และผู้ที่ตนเคารพนับถือ หากเด็กที่ได้ครูมีระเบียบวินัย เด็กก็จะลอกเลียนพฤติกรรมที่ดีของครู ซึ่งอาจจะทำให้เป็นเด็กที่มีระเบียบวินัยเช่นเดียวกับครูด้วย ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงความสำเร็จในการจัดการศึกษาของชาติ แต่หากไม่สามารถส่งเสริมให้ครูเป็นผู้มีวินัยได้แล้ว การจัดการศึกษาจะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

คนที่มีวินัยย่อมมีประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้น การที่ครูสร้างเด็กให้มีวินัย เด็กเหล่านี้เมื่อเติบโตใหญ่ภายหน้าก็จะเป็นบุคคลที่มีคุณภาพสูง สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และที่สำคัญ จะเป็นกำลังสำคัญในการสร้างสังคมและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศ

นอกจากการเสริมสร้างให้ข้าราชการครูมีระเบียบวินัยดังได้กล่าวมาแล้ว ในการสรรหาคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นครูก็ควรคำนึงถึงความมีระเบียบวินัย ความซื่อสัตย์สุจริตด้วย บุคคลที่มี

ความประพฤติไม่เหมาะสม ไม่เรียบร้อย ไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีระเบียบวินัย ย่อมไม่เหมาะสมที่จะเข้ามาสู่วงการวิชาชีพครู เนื่องจากครูที่ไม่ดีย่อมเป็นเยี่ยงอย่างและนำพาเด็กไปทางที่ไม่ดีเช่นกัน ดังนั้น กระบวนการสรรหาคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการครู นอกจากต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นแล้ว ควรต้องคำนึงถึงองค์ประกอบด้านวินัย คุณธรรม จริยธรรมควบคู่กันไปเป็นสำคัญ และหากปรากฏภายหลังว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาคัดเลือกเข้ามาเป็นครูนั้น เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย ไม่มีระเบียบวินัย ไม่ซื่อสัตย์สุจริต ก็ควรต้องมีมาตรการให้ผู้นั้นออกจากวงการวิชาชีพโดยพลัน ทั้งนี้ เพื่อรักษาวินัย จรรยาบรรณ ตลอดจนชื่อเสียงและความศรัทธาของวิชาชีพไว้เป็นสำคัญ อันจะนำไปสู่ความก้าวหน้าของการศึกษา สังคมและประเทศชาติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัย

องค์กรทุกองค์กรไม่ว่าในภาครัฐหรือภาคเอกชน ย่อมมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือความสำเร็จหรือการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ปัญหาว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้คนในองค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรตามเป้าหมายที่วางไว้

การจัดการเกี่ยวกับบุคคลเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนางานพัฒนาองค์กร ตลอดจนถึงการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง องค์กรทุกองค์กรล้วนแต่มุ่งแสวงหามาตรการในการนำทรัพยากรบุคคลมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้าขององค์กรมีผลมาจากการมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมีคุณค่าและมีวินัยเสมอ

ลักษณะของวินัย

วินัย มีลักษณะเป็นข้อบัญญัติ เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม ระเบียบวินัยโดยทั่วไปมีไว้เพื่อให้บุคคลในสังคมปฏิบัติร่วมกันในทิศทางและแนวทางเดียวกัน

ลักษณะความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมไว้ค่อนข้างเข้มงวดและเคร่งครัดกว่าข้าราชการประเภทอื่น อาทิ การกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ไม่เฉพาะแก่ผู้เรียนเท่านั้น แต่ยังคงต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ชุมชนและสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประพฤติปฏิบัติตนเหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งตาม

กฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้วิชาชีพทางการศึกษาเป็นวิชาชีพ
ควบคุม และสอดคล้องกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการ
ศึกษา ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.
2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงเพื่อให้ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลทั่วไปด้วย

แนวทางการรักษาวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไข
เพิ่มเติม บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยตามบทบัญญัติเป็น
ข้อห้ามและข้อปฏิบัติตามหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ตั้งแต่มาตรา 82 ถึงมาตรา 97 ซึ่งอาจแยกได้
ดังนี้

1. วินัยต่อประเทศชาติ ได้แก่ สนับสนุนและวางรากฐานการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่
ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว
3. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา ได้แก่ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่
โดยชอบด้วยกฎหมาย
4. วินัยต่อผู้เรียน ได้แก่ การอุทิศเวลา ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ช่วยเหลือเกื้อกูล
เคารพสิทธิ ไม่ข่มเหง ไม่ล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียน
5. วินัยต่อประชาชน ได้แก่ ให้การต้อนรับอำนวยความสะดวก ให้ความเป็นธรรม ไม่
กลั่นแกล้ง ดูหมิ่นเหยียดหยามประชาชน
6. วินัยต่อผู้ร่วมงาน ได้แก่ การรักษาความสามัคคี สุภาพเรียบร้อย ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน
7. วินัยต่อตนเอง ได้แก่ ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี รักษาชื่อเสียง ไม่กระทำการใด ๆ
ให้เสื่อมเสียชื่อเสียง
8. วินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ได้แก่ การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย
ป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

บทบาทของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรักษาวินัย

ผู้บังคับบัญชาหากพบว่ามีกรณีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัย
ทันที เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น การรักษาวินัยที่ดีนั้น นอกจากเกิดจากตัวข้าราชการเองที่
จะต้องเรียนรู้ ตำนึก และตระหนักในหน้าที่แล้ว ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ดูแล
ส่งเสริม และพัฒนาให้ข้าราชการมีวินัยด้วย

กล่าวโดยสรุปผู้บังคับบัญชามีบทบาท 3 ประการ คือ

- (1) เสริมสร้างและพัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้มีวินัย
 - (2) ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย
 - (3) ดำเนินการทางวินัยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย
- ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น เมื่อมีกรณีมีมูลว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องรีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นว่า มีมูลกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาทันที การดำเนินการทางวินัยข้าราชการจึงเป็นมาตรการในการรักษาวินัยวิธีหนึ่ง กล่าวคือ การดำเนินการเพื่อพิจารณาลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะใช้ดำเนินการเมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ และต้องพิจารณาโทษจากผลของการกระทำผิดวินัยด้วย สำหรับมูลกรณีความผิดวินัย พอสรุปได้ 4 ข้อ ดังนี้

(1) การกล่าวโทษ หมายถึง กรณีที่มีผู้กล่าวโทษว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยโดยอาจไม่ได้เป็นผู้เสียหายโดยตรง หรืออาจเป็นข้าราชการด้วยกันหรือประชาชนก็ได้ และการกล่าวโทษสามารถทำได้ด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีคณะกรรมการเกี่ยวกับกรณีการร้องเรียนกล่าวโทษเป็นบรรทัดสนทนาให้ถือปฏิบัติว่า ไม่ให้รับพิจารณา เว้นแต่บรรทัดสนทนาจะได้อธิบายหลักฐานแวดล้อมที่ปรากฏชัดเจน

(2) การกล่าวหา หมายถึง กรณีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดวินัยของข้าราชการ ได้ร้องเรียนกล่าวหาให้ดำเนินการทางวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาว่าจะรับเรื่องหรือไม่ ต้องเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานและรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ที่จะสืบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไปได้

(3) กรณีผู้บังคับบัญชาพบเห็นเอง หมายถึง ผู้บังคับบัญชาพบว่าข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดด้วยตนเอง

(4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมูลว่าเป็นความผิดวินัย โดยการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไป

2.2.2 ลักษณะของโทษทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าหรือมีกรณีน่าสงสัยว่ากระทำผิดวินัยในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นกรณีกฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะกำหนดให้มีกระบวนการในลักษณะที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน คือ การดำเนินการทาง

วินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีมูลว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้รับความจริง และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา²

การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ³

การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ หมายถึง การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากกระทำผิดเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษในสถานใดหรือไม่ การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวน เว้นแต่ กรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามที่ กฎ ก.ค.ศ. กำหนด ข้อเท็จจริงอาจได้จากการสืบสวน หรือจากการรวบรวมข้อเท็จจริง แล้วแต่กรณี

หลักการพิจารณาความผิด

การพิจารณาความผิด มีหลักในการพิจารณา ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก การกระทำใดจะเป็นความผิดวินัย ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำนั้นเป็นความผิด ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ก็ไม่สามารถลงโทษเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการกระทำนั้นได้ ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยกรณีใดจะต้องเข้าองค์ประกอบของการกระทำผิดกรณีนั้นด้วย

(2) หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณาให้เป็นไปโดยถูกต้องเที่ยงธรรมตามความเป็นจริงตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น หมายถึง การพิจารณาความผิดไม่ควรคำนึงถึงแต่ความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย

“ความยุติธรรม” ได้แก่ เรื่องที่บุคคลในสังคมซึ่งเป็นบุคคลที่มีเหตุผลมีความรู้สึกผิดชอบเชื่อมั่นว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม

หลักการพิจารณาการกำหนดโทษ

การพิจารณากำหนดโทษมีหลักที่ควรคำนึงถึง ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม คือ การคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องพิจารณาลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน อาจลดหย่อนโทษได้แต่ต้องไม่ต่ำกว่า ปลดออก

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98 วรรคหนึ่ง

³ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, *อ่างแล้ว เจริญรอยที่ 1*, น. 119-127.

กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง จะต้องพิจารณาโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้

กรณีความผิดเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ในการลดหย่อนโทษ ผู้บังคับบัญชาต้องวางโทษก่อนว่าควรลงโทษสถานใด แต่มีเหตุอันควรลดหย่อนโทษอย่างไร จึงให้ลงโทษสถานใด หรือให้ลดหย่อนเป็นสถานใด

เหตุลดหย่อนโทษ ได้แก่ เป็นความผิดครั้งแรก สำนึกผิด ไม่เกิดความเสียหาย บรรเทาความเสียหาย รู้เท่าไม่ถึงการณ์ บันดาลโทษสะ คุณความดี เป็นต้น ทั้งนี้กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีให้ไล่ออกจากราชการเท่านั้น การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนก็ไม่ใช่เหตุลดหย่อนโทษ

การงดโทษนำมาใช้เมื่อ

- กระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ
- กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและออกจากราชการไปแล้ว
- ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย

(2) หลักมโนธรรม คือ การพิจารณากำหนดโทษให้เหมาะสมตามควรแก่กรณี โดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นในกรณีที่กฎหมายกำหนดโทษในความผิดอย่างไรไว้หลายสถาน ควรจะลงโทษสถานใดนั้น ควรคำนึงถึงหลักมโนธรรม เช่น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่กฎหมายกำหนดโทษให้ไล่ออกหรืออย่างไม่ร้ายแรงที่กฎหมายกำหนดโทษให้ลดเงินเดือนหรือตัดเงินเดือน กรณีใดควรลดเงินเดือน กรณีใดควรตัดเงินเดือนเพียงใด ควรคำนึงถึงหลักมโนธรรม การลดหย่อนโทษ และการงดโทษก็ควรนำหลักมโนธรรมมาประกอบการพิจารณาคำนึงถึงในการใช้ดุลพินิจด้วย

(3) หลักความเป็นธรรม คือ ต้องพิจารณากำหนดโทษโดยเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็ต้องถูกลงโทษไม่มีการยกเว้น ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง กระทำผิดอย่างเดียวกันควรต้องลงโทษเท่ากันอย่างไรก็ดี แม้จะเป็นความผิดอย่างเดียวกันแต่พฤติการณ์แห่งการกระทำหรือเหตุผลซึ่งอาจใช้ดุลพินิจวางโทษหนักเบาแตกต่างกันตามควรแก่กรณี โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น

- ลักษณะของการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกัน บางกรณีพฤติการณ์หรือลักษณะแห่งการกระทำผิดเป็นการกระทำผิดโดยจงใจหรือเป็นนินัย จะต้องวางโทษหนัก แต่บางกรณีพฤติการณ์ หรือลักษณะแห่งการกระทำผิดเป็นการกระทำโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาจพิจารณาวางโทษสถานเบาลดหลั่นกัน ตามควรแก่กรณี

- ผลแห่งการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันอาจต้องระวางโทษต่างกัน เพราะผลแห่งการกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือแก่ชื่อเสียงของข้าราชการ มากน้อยต่างกัน

- คุณความดี ในความผิดอย่างเดียวกัน ผู้มีประวัติการทำงานดีไม่เคยกระทำผิดมาก่อน อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่เคยทำผิดมาก่อนแล้ว ผู้กระทำผิดในเรื่องเดียวกัน คนที่พยายามแก้ไขบรรเทาผลร้าย อาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้ที่ไม่ได้พยายามทำเช่นนั้น

- การให้ออกสัปดาห์ความประพฤติ ถ้าเป็นความผิดไม่ร้ายแรง อาจให้ออกสัปดาห์แก่ผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง โดยวางโทษสถานเบาเพียงภาคทัณฑ์ หรือถ้าเป็นความผิดเล็กน้อยอาจงดโทษโดยว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ แต่สำหรับคนที่เคยกระทำผิดเช่นนั้นมาแล้ว จะต้องลงโทษสถานหนักกว่า

- เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด การทำความผิดเพราะความจำเป็นบังคับ หรือเพราะถูกยั่วโทษ อาจได้รับโทษน้อยกว่ากระทำผิดโดยสันดานชั่วร้าย บางกรณีการกระทำผิดอาจเกิดขึ้นเพราะโรคจิต ซึ่งต้องใช้การรักษามากกว่าการลงโทษ

- สภาพของผู้กระทำผิด ในความผิดอย่างเดียวกันอาจกำหนดโทษต่างกันตามสภาพของผู้กระทำผิดซึ่งอาจต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงเพศ อายุตัว อายุราชการ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวด้านอื่น ๆ ของผู้กระทำผิด

จุดมุ่งหมายในการให้นำเหตุดังกล่าวข้างต้นมาประกอบดุลพินิจในการวางโทษหนักเบา นั้นไม่ได้มาจากนโยบายผ่อนปรนหรือนโยบายกวดขัน แต่มาจากแนวความคิดที่เห็นว่าการพิจารณาโทษไม่ควรจะเป็นไปตามกลไกตายตัวเสียทีเดียว ควรจะให้ผู้บังคับบัญชาและผู้พิจารณาใช้ดุลพินิจได้บ้างบนรากฐานการชั่งน้ำหนักเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

(4) นโยบายของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาควรจะได้รับทราบนโยบายของทางราชการในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานที่ทางราชการกำหนดไว้ นโยบายของทางราชการนั้นอาจมีปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. มติ ก.ค. หรือ มติ ก.ค.ศ. เช่น นโยบายด้านยาเสพติด การทุจริตคอร์รัปชัน ละเมิดสิทธิเด็ก การล่วงละเมิดทางเพศ ทุจริตการสอบ เป็นต้น

การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยนั้น นอกจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้ดำเนินการทางวินัยจะต้องใช้ดุลพินิจภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว การใช้ดุลพินิจจะต้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ และอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้องด้วย ในทางปฏิบัติองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจึงมีการกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษภายใน

องค์กรหรือหน่วยงานของตน เพื่อให้ผู้ดำเนินการทางวินัยใช้ดุลพินิจไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน

การกำหนดโทษ

การกำหนดโทษ คือ การกำหนดระดับโทษผู้กระทำผิดวินัยให้เป็นไปตามการปรับบทความผิดว่าเป็นความผิดมาตราใดของบทบัญญัติทางวินัย ตามหมวด 6 ซึ่ง มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ

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

การลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัย เป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาวินัย นอกเหนือจากการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำผิดวินัย และเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การลงโทษทางวินัยมีผลดีในแง่เป็นการปรามไว้ไม่ให้ผู้อื่นกล้ากระทำผิดเพราะกลัวการถูกลงโทษ แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นลำดับสุดท้ายในการรักษาวินัย แต่ก็ยังเป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็น ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นผู้กระทำผิดวินัย ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 97 บัญญัติไว้ว่า “การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไป ตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยานาต โดยอคติ หรือโดยโทสจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างใดในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น” การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงควรเป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่แท้จริง

หลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษ

- (1) ห้ามลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด
- (2) ต้องลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด
- (3) การลงโทษต้องไม่เป็นไปโดยพยานาต อคติ โทสจริต

(4) โดยปกติห้ามลงโทษโดยให้มีผลย้อนหลัง ยกเว้นกรณีที่ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 กำหนดให้ย้อนหลัง เช่น

- กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย

- การลงโทษปลดออกหรือไล่ออกสำหรับผู้ที่อยู่ออกจากราชการไปแล้ว

(5) คำสั่งลงโทษต้องทำเป็นหนังสือตามแบบที่ ก.ค.ศ. กำหนด

(6) ในคำสั่งให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในเรื่องใด ตามมาตราใด มีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจอย่างไร

(7) ต้องแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกลงโทษทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่งลงโทษ

(8) คำสั่งลงโทษ ต้องระบุให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย

จุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย

การดำเนินการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ดังนี้

(1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการโดยเจตนาที่จะให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษทางวินัยผู้กระทำผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือเพื่อเป็นการปรามผู้กระทำผิด และปรามมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างให้ข้าราชการทุกคนสังหรณ์ไว้ว่าถ้ากระทำผิดวินัยจะต้องถูกลงโทษ

(2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ กำลังใจ และประสิทธิภาพของข้าราชการ โดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บังคับบัญชา การฝึกอบรม การส่งเสริมให้มีการพัฒนา จะทำให้ข้าราชการมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติ และรู้สึกว่าเป็นธรรมในระบบราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีและตั้งใจทำงานให้เกิดผลดี ซึ่งเป็นผลสะท้อนถึงประสิทธิภาพของข้าราชการ

(3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น การลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด จะทำให้ผู้ถูกลงโทษยอมรับและเกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำ

แนวทางการลงโทษทางวินัยตามมติคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณากำหนดโทษว่าผู้ถูกกล่าวหาควรจะถูกลงโทษในสถานใดนั้น ผู้บังคับบัญชาควรจะได้รับทราบนโยบายของทางราชการในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานที่ทางราชการ

กำหนดไว้ ซึ่งแนวนโยบายของทางราชการอาจมีปรากฏอยู่ในมติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. มติ ก.ค. หรือ มติ ก.ค.ศ. เป็นต้น

ซึ่งในเรื่องของการปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หน่วยงานทางปกครองก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี

การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องใดที่ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴ ซึ่งแนวทางการลงโทษทางวินัยตามมติคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

เรื่องการเสพสุรา

มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 ได้วางแนวทางการลงโทษไว้ว่า ข้าราชการผู้ใดเสพสุราในกรณีดังต่อไปนี้ อาจเข้าลักษณะเป็นความผิดฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรงได้ คือ

- เสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ
- เมาสุราเสียราชการ
- เมาสุราในที่ชุมชนจนเกิดเรื่องเสียหายหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ

เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีแนวทางการพิจารณาของ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.2/ว 47 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536 วางแนวทางไว้ว่า กรณีดังกล่าวควรพิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งกรณีเป็นเรื่องๆ ไปด้วย

เรื่องทุจริตการสอบ

มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0401/ว 50 ลงวันที่ 12 เมษายน 2511 ได้วางแนวทางการลงโทษไว้ว่า ข้าราชการที่ทำการทุจริตหรือพยายามทุจริตในการสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่ง เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง

เรื่องการเล่นการพนัน

มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.208/2496 ลงวันที่ 3 กันยายน 2496 ได้วางแนวทางการลงโทษไว้ว่า

(1) การเล่นการพนันที่กฎหมายห้ามขาด เช่น ไฮโลว์ ถั่ว แปดเก้า โปบั่น ฯลฯ ถือเป็น การประพฤติก้าวอย่างร้ายแรง

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2549

(2) การเล่นเกมพนันประเภทที่กฎหมายบัญญัติว่าจะเล่นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากราชการ

- ถ้าเล่นโดยไม่ได้รับอนุญาต หากผู้เล่นเป็นเจ้าของงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโดยตรง หรือเป็นครู หรือเป็นเจ้าของที่เกี่ยวกับการวัฒนธรรม หรือเจ้าของงานอื่นซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวง ทบวง กรม วางไว้เป็นพิเศษ ก็ถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงได้ หากผู้เล่นเป็นข้าราชการอื่นก็ถือว่าเป็นการประพฤติชั่ว แต่ไม่ถึงร้ายแรง

- ถ้าเล่นโดยได้รับอนุญาตแล้ว หากผู้เล่นเป็นเจ้าของงานซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามโดยตรง หรือเป็นครู หรือเป็นเจ้าของที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม หรือเจ้าของงานอื่นซึ่งมีข้อห้ามของกระทรวง ทบวง กรม วางไว้เป็นพิเศษ ก็อาจถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงได้ แต่ถ้าผู้เล่นเป็นข้าราชการอื่น กรณีจะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วก็ต่อเมื่อปรากฏว่าผู้นั้นหมกมุ่นต่อการพนันเป็นเหตุให้เสื่อมเสียแก่ราชการ

เรื่อง การเบิกเงินค่าพาหนะเดินทางหรือเบี้ยเลี้ยงหรือเงินอื่นในทำนองเดียวกันเป็นเท็จ

ก.พ. ได้มีมติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0905/ว 6 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2511 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0709.2/ว 8 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2536 ได้วางแนวทางการลงโทษไว้ว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โดยให้พิจารณารายละเอียดพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดประกอบด้วย

เรื่องการเรียกเงินจากผู้สมัครสอบ

ก.พ. ได้มีมติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/ว 15 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2516 ได้วางแนวทางการลงโทษกรณีข้าราชการเรียกหรือรับเงินจากผู้สมัครสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกโดยอ้างว่าจะช่วยเหลือให้สอบได้ พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงควรลงโทษสถานหนักระดับเดียวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จะปรานีลดหย่อนโทษได้ก็เพียงปลดออกจากราชการเท่านั้น

เรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0502/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ได้วางแนวทางการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรไล่ออกจากราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ

เรื่องการละทิ้งหน้าที่ราชการ

มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 ได้วางแนวทางการลงโทษข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราว

เดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลยว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ กรณีมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลง เป็นปลดออกจากราชการ

เรื่องการปลอมแปลงลายมือชื่อผู้อื่น

มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 89 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ได้วางแนวทางการลงโทษข้าราชการที่ปลอมแปลงลายมือชื่อผู้อื่นเพื่อไปหาประโยชน์ โดยถือเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง และลงโทษอย่างน้อยปลดออกจากราชการ

เรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุและการจ้าง

ได้มีแนวทางการพิจารณาของ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/ว 21 ได้วางแนวทางการลงโทษกรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุหรือการจ้างอยู่เสมอ เป็นต้นว่า ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับสิ่งของ หรือกรรมการตรวจการจ้างแล้วไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เช่น ลงนามตรวจรับไปทั้ง ๆ ที่ผู้ขายยังไม่ได้นำสิ่งของมาส่งมอบหรือส่งมอบยังไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญาจ้างยังไม่ถูกต้องครบถ้วนจนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตหรือเสียหายแก่ราชการอยู่เนื่อง ๆ กรณีเช่นนี้ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษในสถานหนัก

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยนั้น ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า เรื่องที่ร้องเรียนกล่าวหาว่านั้น หรือเรื่องที่สืบสวนแล้วมีมูลควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทันที ซึ่งสามารถแยกการพิจารณาตามประเภทของความผิดทางวินัยออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนี้ ได้แก่ การสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษในกรณีที่มีมูลกล่าวหาว่าข้าราชการได้กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่เห็นสมควร โดยผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากการดำเนินการสอบสวนที่มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนก่อนการลงโทษ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะดำเนินการว่าควรใช้วิธีการสอบสวนอย่างไรเพื่อให้เหมาะสมและยุติธรรมเพื่อป้องกันการดำเนินการ โดยไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 100 บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชา

สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษใด ได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.”

2. การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยเรื่องการดำเนินการทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หมายถึง การสอบสวนกรณีที่ถูกลงกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่กรณีกระทำผิดวินัยร่วมกัน โดยจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใด เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด⁵

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้ดำเนินการ ดังนี้⁶

(1) สำหรับตำแหน่งอธิบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะใด ซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือเป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวรรคหก หรือที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรคห้า ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา

(2) สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจาก (1) ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 98 วรรค

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 100 วรรคสี่

2.2.3 การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษต้องเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย และมีกฎหมายให้อำนาจในการสั่งลงโทษไว้

ผู้บังคับบัญชาที่จะมีอำนาจสั่งลงโทษนั้น ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจสั่งลงโทษ ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจสั่งลงโทษไว้ แม้จะเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายก็ไม่อาจสั่งลงโทษได้ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ หรือเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ดังนี้⁷

ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษ ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน

(3) ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงเลขาธิการ อธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า อธิการบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ศึกษาธิการภาคหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ศึกษาธิการจังหวัดหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษได้ดังต่อไปนี้

1) ภาคทัณฑ์

2) ตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน

3) ลดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละสี่ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

⁷ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2561

ข้อควรคำนึงในการสั่งลงโทษ⁸

การลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงขั้นตอนในการดำเนินการก่อนการสั่งลงโทษ และอำนาจในการสั่งลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่กระทำการนอกเหนืออำนาจของตน การสั่งลงโทษที่มีได้กระทำตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการสั่งลงโทษที่ไม่ถูกต้อง จะต้องดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(1) การสั่งลงโทษเกินอำนาจ ในกรณีที่ถูก ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ ให้อำนาจผู้อำนวยการสถานศึกษาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน 2% เป็นเวลา 1 เดือน ถ้าสั่งลงโทษเกินอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่กรณีเป็นการสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.ค.ศ เขตพื้นที่ การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษได้ แม้โทษนั้นจะเกินอำนาจของตน ทั้งนี้เนื่องจากการสั่งการตามมติ มิได้เป็นการสั่งโดยอาศัยอำนาจของตนเอง

(2) ต้องเป็นโทษตามที่กฎหมายกำหนด หมายถึง ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย หรือหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยต้องใช้บังคับแก่ผู้ใด ผู้นั้นย่อมต้องมีสิทธิได้รู้ว่ามีโทษใดบ้างที่จะนำมาใช้บังคับแก่การกระทำของตน เช่น โทษตัดเงินเดือน กฎหมายกำหนดให้ตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ไม่เกิน 4% เป็นเวลาสูงสุดไม่เกิน 3 เดือน ตามอำนาจของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับ หรือลดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละ 4 ไม่อาจลงโทษนอกเหนือกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือเกินกว่าอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดได้ เช่น การลงโทษตัดเงินเดือน 10% หรือลดเงินเดือนร้อยละ 5 ไม่อาจกระทำได้เพราะกฎหมายมิได้กำหนดอัตราโทษดังกล่าวไว้ รวมถึงกรณีที่เป็นคำสั่งตามมติก็เช่นเดียวกัน แม้จะเป็นการสั่งตามมติก็ต้องเป็นโทษและอัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ไม่อาจมีมตินอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

(3) ผู้สั่งลงโทษมิใช่ผู้บังคับบัญชา ในการปฏิบัติงานอาจมีข้าราชการจากหลายหน่วยงานมาทำงานร่วมกัน เช่น ข้าราชการครูโรงเรียน ก. ไปช่วยราชการ โรงเรียน ข. ผู้บริหารโรงเรียน ข. มิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ไปช่วยราชการ จึงไม่อาจมีอำนาจสั่งลงโทษ มีเพียงอำนาจการมอบหมายงานควบคุมดูแลการปฏิบัติงานเท่านั้น

(4) การสั่งลงโทษโดยไม่ได้ตั้งกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 หรือมิได้นำเสนอองค์คณะพิจารณา ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

⁸ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 1*, น. 127-129.

(5) การส่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการห้ามส่งย้อนหลัง เว้นแต่กรณีที่มีการพักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือเป็นกรณีที่ให้ส่งย้อนหลังได้ตามระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 และระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548

(6) สภาพการเป็นข้าราชการ การส่งลงโทษผู้ซึ่งพ้นสภาพการเป็นข้าราชการไปแล้วไม่อาจกระทำได้ ยกเว้นสำหรับกรณีที่มีการกล่าวหาในเรื่องวินัยร้ายแรง หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา หรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษอยู่ก่อนที่ผู้นั้นจะออกจากราชการ

กระบวนการในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดอยู่ในระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 ซึ่งมีวิธีการและขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญดังนี้⁹

ข้อ 3 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัย ให้ทำคำสั่งเป็นหนังสือระบุ วัน เดือนและปี ในคำสั่งให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษ กระทำผิดวินัยในเรื่องใด ตามมาตราใด มีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจอย่างไร และให้ระบุถึงสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งลงโทษนั้นด้วย

ข้อ 4 การส่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ห้ามมิให้ส่งย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่ผู้นั้นถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีตามที่กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ได้กำหนดให้ส่งลงโทษย้อนหลังก็ให้ส่งลงโทษย้อนหลังได้

ข้อ 5 การส่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามมาตรา 100 วรรคสี่และวรรคห้าหรือการส่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ใช้บังคับ จะสั่งให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข้อ 6 การสั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษเป็นไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือเป็นโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ก่อน

⁹ ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548

วันที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ใช้บังคับ จะสั่งให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ใด ให้นำข้อ 5 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 7 การสั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษ เป็นลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ให้ส่งย้อนหลัง ไปถึงวันที่คำสั่งลงโทษเดิมใช้บังคับ ทั้งนี้ การส่งย้อนหลังดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ที่ผู้ถูกลงโทษได้รับไปแล้ว

ข้อ 8 การสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เป็นโทษลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ จะสั่งให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ใด ให้นำข้อ 4 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 9 คำสั่งงดโทษ ลดโทษ เพิ่มโทษ หรือยกโทษ ตามมาตรา 100 และมาตรา 104 ให้ทำคำสั่งตามตัวอย่าง 4 หรือตัวอย่าง 5 ทำระเบียบนี้ แล้วแต่กรณี

ข้อ 10 การสั่งงดโทษ ลดโทษ เพิ่มโทษ หรือยกโทษ ผู้อุทธรณ์ตามมาตรา 121 มาตรา 122 ให้ทำคำสั่งตามตัวอย่าง 6 หรือตัวอย่าง 7 ทำระเบียบนี้

ข้อ 11 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ ให้ทำคำสั่งเป็นหนังสือมีสาระสำคัญแสดงเลขที่ และวัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่งเดิม ข้อความเดิมตอนที่แก้ไขเปลี่ยนแปลง และข้อความที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วและต้องแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทราบด้วย

ข้อ 12 การสั่งลงโทษต้องแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกลงโทษทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันออกคำสั่งลงโทษ โดยให้ผู้ถูกลงโทษ ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งพร้อมทั้งวัน เดือน ปีที่รับทราบ ถ้าผู้ถูกลงโทษไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง ให้ผู้แจ้งมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกลงโทษแล้วทำบันทึกลงวัน เดือน ปี เวลาและสถานที่ที่แจ้งและลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ไม้อาจแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งได้โดยตรง ให้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ โดยส่งสำเนาคำสั่งไปให้สองฉบับ ให้ผู้ถูกลงโทษส่งกลับคืนมาหนึ่งฉบับ ในกรณีเมื่อล่วงพ้นห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับทางไปรษณีย์ลงทะเบียน แม้ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งลงโทษฉบับที่ให้ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปีที่รับทราบคำสั่งลงโทษกลับคืนมาให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว

การแจ้งตามวรรคสอง ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษไม่ยอมรับเอกสารดังกล่าว ถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

2.2.4 บรรทัดฐานกระบวนการลงโทษทางวินัย¹⁰

¹⁰ นิดา บุญรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เรื่อง ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

บรรทัดฐานกระบวนการลงโทษทางวินัย ได้บัญญัติเป็นหลักการไว้ในมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เพื่อเป็นการประกันการใช้ อำนาจของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองให้มีความเป็นกลาง ความเป็นธรรม และ ปราศจากความลำเอียง โดยมีการแยกความไม่เป็นกลางออกเป็น 2 ประเภท คือ เหตุมาจากสภาพ ภายนอก (มาตรา 13) ซึ่งมาจากสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่เอง เช่น เป็นคู่กรณี เป็นคู่สมรส เป็นญาติ และเหตุมาจากสภาพภายใน (มาตรา 16) ซึ่งมีเหตุมาจากสภาพภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่ เช่น ความอคติ ความลำเอียง เช่น กรณีนายกเทศมนตรีอนุมัติจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีบุตรเขยเป็น หุ้นส่วนผู้จัดการเป็นผู้รับจ้างซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุกในเขตเทศบาล (คำพิพากษาศาล ปกครองสูงสุดที่ อ.68/2555) หรือกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจำนวนสองในสามคนเคย เป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงด้วย ซึ่งคาดหมายได้ว่าผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่อาจแตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง ถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทาง ปกครองมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาล ปกครองสูงสุดที่ อ.600/2554) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตั้งแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน การ พิจารณากำหนดโทษ มีเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา และหลังจากมีการสอบสวนทางวินัยเสร็จ ลึ้น ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา จะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทาง ปกครองมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อันอาจทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ ต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.146/2554 ได้วินิจฉัยถึงกรณีดังกล่าวไว้โดยมี ข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิค) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยผู้ฟ้องคดี กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูและทำหน้าที่หัวหน้างานทะเบียนทำการ แก้ไขปลอมแปลงผลการเรียนของนาย ข (นักศึกษา) เพื่อให้ นาย ข จบการศึกษาและรับรองเอกสาร ภาพถ่ายทะเบียนแสดงผลการเรียนอันเป็นเท็จ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีมติว่าผู้ฟ้องคดี

กระทำผิดวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5 เปอร์เซ็นต์ ไม่ เกินหนึ่งเดือน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อ.ค.สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา) มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจโดยมิชอบกลั่นแกล้ง ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีสาเหตุโกรธเคืองผู้ฟ้องคดี ซึ่งก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เคยแสดงท่าทีชอบผู้ฟ้องคดีในเชิงผู้สาวต้องการให้ผู้ฟ้อง

คดีเป็นภริยาน้อยแต่ถูกปฏิเสธ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีคอยจับผิดและมีหนังสือชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชา โดยแสดงข้อความหมิ่นประมาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งความดำเนินคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ฐานหมิ่นประมาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แจ้งความผู้ฟ้องคดีฐานเจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รวมทั้งให้คืนเงินเดือนที่ถูกตัดไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี กรณีแก้ไขผลการเรียนของนาย ข เป็นการกระทำโดยมิชอบ และมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีได้และหากสอบสวนพบว่ามิพพฤติการณ์กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามที่ถูกกล่าวหา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีอำนาจกำหนดโทษและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามสมควรแก่กรณี และเนื่องจากการดำเนินการสอบสวนทางวินัยตั้งแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณากำหนดโทษเป็นการพิจารณาทางปกครอง และคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีมีปัญหาความขัดแย้งกัน จนถึงขั้นมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นำเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีแก้ไขผลการเรียนของนาย ข ที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนเมษายน 2539 มาดำเนินการทางวินัยลงโทษผู้ฟ้องคดีในปี 2540 โดยเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีทำบัตรสนเท่ห์และแจ้งความดำเนินคดีตนในข้อหาหมิ่นประมาท ทำให้เห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจโดยโทสจริตกลั่นแกล้งผู้ได้บังคับบัญชา ขาดคุณธรรมและเมตตาธรรม

เมื่อปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีมีปัญหาความขัดแย้งจนถึงขั้นแจ้งความร้องทุกข์ซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน กรณีถือว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องนี้ได้ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และกรณีนี้มิใช่กรณีไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน เพราะยังมีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่สามารถดำเนินการสอบสวนได้ และมีใช้กรณีเป็นความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้ อันจะเป็นข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี โดยการออก

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย การพิจารณาความผิด และพิจารณาโทษโดยมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไว้ 2 กรณี คือ

(1) เมื่อกฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษและการสั่งลงโทษ อันเป็นการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับ

(2) การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและอย่างร้ายแรง ซึ่งเริ่มตั้งแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษและการสั่งลงโทษ เป็นการพิจารณาทางปกครอง และการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ต้องมีความเป็นกลาง การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยและผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย มีปัญหาความขัดแย้งจนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และไม่ใช้กรณีที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน อันจะเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

2.3 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

2.3.1 หลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง¹¹

ในการกระทำทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจและกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่องค์กรฝ่ายปกครองมักใช้อำนาจหน้าที่โดยอำเภอใจ และเนื่องจากองค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ทันที ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบหรือกลไกการควบคุมและตรวจสอบการ

¹¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546).

กระทำขององค์กรฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นการเยียวยาบรรเทาทุกข์แก่ผู้ตกอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครอง

2.3.1.1 ความหมาย ลักษณะ และประเภทของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง คือ การกระทำที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติ การเมือง หรือตุลาการ และมีลักษณะในการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือระดับสิทธิหน้าที่ของประชาชน รวมไปถึงการกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย การกระทำในทางปกครองโดยแท้ก็คือ การกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเหนือประชาชน และจะใช้อำนาจนั้นสั่งการมากระทบสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน ไม่ได้ ฉะนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจเหนือก็มีใช้อำนาจทางปกครอง จะเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่ง หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเกินอำนาจไปหรือปราศจากอำนาจ การกระทำนั้นก็ต้องถูกยกเลิกเพิกถอน ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องร้องขอให้ลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา หรือให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งด้วยก็ได้ ซึ่งอาจนิยามความหมายของการกระทำทางปกครองได้ดังนี้

(ก) การนิยามเชิงปฏิเสธ (Negative Definition) ของการกระทำทางปกครอง ถือเป็นการกระทำของรัฐที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติหรือทางตุลาการ แต่ถืออำนาจในฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการทางปกครองนั่นเอง

การกระทำทางการเมือง ถือว่าในองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเช่นเดียวกับฝ่ายปกครอง แต่จะต้องดำเนินไปภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ หากฝ่ายนิติบัญญัตินำเอาเรื่องใดไปบัญญัติไว้ อย่างชัดเจนแล้ว และไม่มีกฎหมายให้ดุลพินิจไว้ ฝ่ายการเมืองก็จะเข้าไปแทรกแซงข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการไม่ได้ หากเข้าไปแทรกแซงจะถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีการตรวจสอบการกระทำทางการเมือง โดยมากจะไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล แต่จะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาแทน ฉะนั้น จะเอาคดีการเมืองไปฟ้องศาลไม่ได้ เพราะมีใช้การกระทำทางปกครอง ดังนั้น การตรวจสอบการกระทำทางการเมืองกับการกระทำทางปกครองจึงต่างกัน แต่ทั้ง 2 กรณีนี้ก็มิได้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนมากนัก อย่างเช่น หากรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งมาใช้อำนาจทางปกครองซึ่งมิใช้อำนาจทางการเมือง โดยออกใบอนุญาตและใช้อำนาจโดยมิชอบ รัฐมนตรีอาจถูกตรวจสอบทั้งทางการเมืองและโดยศาลปกครองได้ การตรวจสอบทางการเมืองจึงมีขอบเขตกว้างกว่า กล่าวคือ สภาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายทางการเมือง และในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองได้ แต่ตรงกันข้ามศาลปกครองไม่อาจเข้าไปตรวจสอบทางการเมืองได้

(ข) การนิยามเชิงเนื้อหา (Positive Definition) ของการกระทำทางปกครองจะต้องศึกษาจากลักษณะของการกระทำทางปกครอง ดังต่อไปนี้¹²

(1) การกระทำทางปกครอง คือ การกระทำที่รัฐเข้าไปกระทบสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน ทำให้ประชาชนผู้รับคำสั่งนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตาม เช่น มีมาตรการต่าง ๆ มีคำสั่งหรือวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคม

(2) จะต้องมีการกระทำบางอย่างที่ทำให้คุณให้โทษแก่ประชาชน เช่น ให้ทุนการศึกษา การให้เงินช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุ หรือให้เงินกู้เพื่อการศึกษา เป็นต้น

(3) การกระทำทางปกครองในลักษณะเป็นการวางแผน ซึ่งมีลักษณะเป็นทั้งการกระทบสิทธิและให้เป็นคุณประโยชน์แก่ประชาชน เป็นลักษณะการวางแผน แต่เมื่อนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติก็จะอยู่ในลักษณะของข้อดี เช่น การตัดถนน การสร้างสนามบิน คลองส่งน้ำ สร้างทางด่วน เป็นต้น

หน้าที่หลักของส่วนราชการ ก็คือ กระทำการเกี่ยวกับเนื้อหาในทางปกครองโดยแท้ และส่วนสนับสนุนกิจกรรมทางปกครองที่มีลักษณะของการกระทำในทางแพ่ง เช่น การจัดซื้อ การว่าจ้างหรือการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของฝ่ายปกครอง โดยแต่ละส่วนราชการจะมีหน้าที่ในทางปกครอง และต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงาน ส่วนในทางแพ่งจะมาสสนับสนุนให้วัตถุประสงค์ของส่วนราชการบรรลุสมดังเจตนารมณ์ที่ตั้งขึ้นมา

หากฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำทางปกครองอาจมีส่วนประกอบรวมกันกับการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินช่วยเหลือ โดยหากพิจารณาเงื่อนไขของผู้มีสิทธิ การได้รับเงินช่วยเหลือเป็นสาระสำคัญซึ่งการพิจารณาเงื่อนไขของการได้สิทธินี้จะเป็นลักษณะของการกระทำทางปกครอง เช่น การสอบชิงทุน ก.พ. ซึ่งมีวัตถุประสงค์คัดเลือกบุคคลไปศึกษาต่อ ต้องมีการคัดเลือกบุคคล เช่นนี้จะ เป็นลักษณะในทางปกครอง ซึ่งมีการใช้อำนาจเหนือในการกำหนดข้อสอบ วันสอบ แต่หลังจากสอบได้ต้องมีการทำสัญญาทางแพ่ง กล่าวคือ เมื่อไปศึกษาสำเร็จกลับมาแล้ว ก็ต้องกลับมาทำงานชดใช้ทุนและต้องมีผู้ค้ำประกัน กิจกรรมดังกล่าวของฝ่ายปกครองจึงประกอบด้วย ดังนี้

ประเภทของการกระทำทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

1) นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายในแดนของกฎหมายปกครอง และเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครอง

¹² เที้งอ้าง.

ไม่ว่าจะเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะราย แต่การก่อตั้งนิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวเท่านั้น¹³ ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองจึงหมายถึง กฎ และคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ

(1.1) กฎ หมายถึง บทบัญญัติหรือข้อความใดๆ ในเอกสารที่กำหนดบังคับให้บุคคลกระทำการหรือห้ามกระทำการหรืออนุญาตหรือละเว้นการกระทำที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป¹⁴

(1.2) คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่ไม่หมายรวมถึง กฎ

ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการสั่งการซึ่งได้แก่ข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การอนุญาตให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ หรือการยืนยันสิทธิที่มีผลบังคับเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ

2) สัญญาทางปกครอง (Administrative Contract)¹⁵ ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

3) การกระทำทางกายภาพ¹⁶ คือการกระทำที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง ได้แก่ เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีใช้เป็นการออกกฎ หรือการออกคำสั่ง และมีใช้การกระทำที่มุ่งต่อการเกิดนิติสัมพันธ์ทางกฎหมาย แต่เป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่โดยไม่ได้มุ่งเพื่อให้เกิดความผูกพันในทางกฎหมาย แต่เป็นนิติเหตุที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันสืบเนื่องมาจากการกระทำทางข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ การปฏิบัติการทางปกครองนี้จึงมีบทบาทในระดับรอง เพราะแม้ว่าจะสามารถทำให้เกิดภาระหน้าที่ แต่ก็ยังเป็นผลในลักษณะโดยอ้อม เช่น เป็นต้นเหตุของความเสียหาย ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในการได้รับการเยียวยาของผู้เสียหาย เป็น

¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549).

¹⁵ กฤษณ์ วสินนท์, เอกสารการบรรยายหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2548

¹⁶ สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 3, ฉบับที่ 17, น. 62 (2530).

ต้น และโดยส่วนใหญ่แล้วปฏิบัติการทางปกครองหรือการกระทำทางกายภาพเป็นเพียงการดำเนินการในทางวัตถุตามภาระหน้าที่ที่มีอยู่แล้วเท่านั้น เช่น การเข้ารีตถอนอาคารที่สร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น

2.3.1.2 ลักษณะและประเภทของการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครอง

การตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้น เป็นการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปรับใช้อำนาจของตนให้สอดคล้องและยืดหยุ่นเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่อง เรื่องอำนาจดุลพินิจจึงไม่ใช่การกระทำตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็น การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

องค์กรซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้น สามารถแยกประเภทขององค์กรควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้เป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ

1) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งจำแนกองค์กรดังกล่าวออกได้เป็น 3 ประการ คือ

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจเหนือ

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยผู้มีอำนาจเหนือ อาจแยกผู้มีอำนาจเหนือออกเป็นผู้บังคับบัญชาและโดยผู้กำกับดูแล ซึ่งถือว่าการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันในความโปร่งใส

ก) อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมสามารถกลับแก้ ยกเลิก หรือเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น แต่การใช้อำนาจบังคับบัญชาตามที่กล่าวมานี้ต้องชอบด้วยกฎหมายจะขัดต่อกฎหมายมิได้

ข) อำนาจควบคุมกำกับดูแล คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กรที่ต่ำกว่า และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์โดยทั่ว ๆ ไป

(2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ถือเป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำทางปกครองภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะร้องขอให้หน่วยงานของฝ่ายปกครองนั่นเอง ก่อนที่ผู้ถูกกระทบสิทธิจะเสนอคำฟ้อง

ต่อศาลปกครอง จะต้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงเพื่อเจ้าหน้าที่นั้นจะได้ทบทวน ควบคุม และตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมาย โดยการให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองทบทวนเหตุผลของคำสั่งทางปกครองว่าเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือขาดตกบกพร่องในส่วนตัว โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการพิจารณา ตรวจสอบและทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งอาจนำไปสู่การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

ระบบอุทธรณ์สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระบบ ดังนี้

(ก) ระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเสมอ หากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ศาลย่อมไม่อาจพิจารณาคดีดังกล่าวได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับ จึงกลายเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณา และเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลในขณะเดียวกัน

(ข) ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ¹⁷ เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่า หากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ดังนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก ด้วยเหตุนี้ จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(ค) การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ถือได้ว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครอง เหตุผลที่กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรควบคุมและตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองมีเหตุผลสำคัญ ดังนี้

1. เป็นการตรวจสอบก่อนที่ไปสู่การตรวจสอบโดยองค์กรศาล เพื่อให้เกิดความรอบคอบอันเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลอีกชั้นหนึ่ง

2. การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มักจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้น ๆ เป็นการตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงเปรียบเสมือนการตรวจสอบในทางข้อเท็จจริงจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาของศาลมีความรวดเร็วขึ้น ถือเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลอีกแบบหนึ่ง

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์, 2540).

3. การให้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีกระบวนการที่ไม่เป็นแบบพิธี กรณีนี้เป็นการตรวจสอบในขั้นสุดท้ายก่อนที่ไปสู่องค์กรศาลที่มีกระบวนการเป็นแบบพิธี จึงสะดวกไม่มีความยุ่งยาก

2) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(ก) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาหนึ่ง¹⁸ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(ข) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติ ได้แก่ การที่สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามให้ฝ่ายบริหารตอบ เรียกว่า ควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถามประการหนึ่งและการที่สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเปิดอภิปรายลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหลังจากที่บริหารราชการแผ่นดินไปได้ขณะหนึ่ง เรียกว่า การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายอีกประการหนึ่ง¹⁹

3) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาล ถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ และไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมขององค์กรทางการเมือง ทั้งรัฐบาล และรัฐสภา หรือองค์กรฝ่ายปกครองใด ๆ และวิธีพิจารณาคดีของศาล เป็นกระบวนการที่เปิดเผยเป็นวิธีการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ เนื่องจากศาลหรือองค์กรฝ่ายตุลาการ เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางที่สุด และสาธารณชนก็ยังสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานเข้ามาสืบเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนหรือเพื่อหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ จึงเป็น

¹⁸ นพดล เสงเจริญ, “องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 7, เล่มที่ 21, (กันยายน-ธันวาคม, 2548).

¹⁹ พรชัย เลื่อนฉวี, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554).

หลักประกันได้ว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจเพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชน ตลอดเวลา และคำพิพากษานั้นจะวางอยู่บนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องอย่างแท้จริง

2.3.2 ระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง²⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนได้เสนอสำนวนการสอบสวนต่อผู้บังคับบัญชาแล้ว หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่า การกระทำของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้น เป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามมาตรา 100 วรรคหนึ่ง²¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นได้รับนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจาก คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5²² แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษ ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่กระทบถึงสิทธิของผู้ที่จะถูกลงโทษ²³

²⁰ มาตรา 98 วรรคหนึ่ง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือ ไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

²¹ มาตรา 100 วรรคหนึ่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

²² มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต

การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

²³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.4/2547

ดังนั้น หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง มีความประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอขอรื้อศาลให้ทบทวนคำสั่งลงโทษ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นต้องมีหน้าที่อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของตน อันได้แก่ การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง เสียก่อน เพื่อที่ตนจะได้ใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษและขอให้ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้ทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ที่ออกโดยผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา 121²⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพราะหากไม่อุทธรณ์ หรืออุทธรณ์ล่าช้าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง²⁵ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้น ก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองครบถ้วนแล้ว ก่อนฟ้องคดีต่อศาล (Exhaustion of administrative remedies) โดยนัยนี้ ปัจจุบันการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามหมวด 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น จึงเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ²⁶

2.3.3 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

2.3.3.1 ขั้นตอนเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อมีการอุทธรณ์ นิติกรเจ้าของสำนวนอุทธรณ์มีหน้าที่สรุปสำนวน โดยตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตามประเด็นข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ จัดเข้าวาระการประชุมเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

1. ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

²⁴ มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

²⁵ มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มิใช่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

²⁶ สุกววัฒน์ สิงห์สุวรรณ, หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานคร, (พระนคร: สำนักงานกฤษฎีกา, 2556).

คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ไม่ร้ายแรงตามมาตรา 121²⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบข้อ 7 (3)²⁸ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษ ที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบข้อ 8 (3)²⁹ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษ ที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

ก.ค.ศ. มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 122³⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบข้อ 7 (1)³¹

²⁷ มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

²⁸ ข้อ 7 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เลขาธิการคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้พิจารณา

๑๓๑

๑๓๑

²⁹ -ข้อ 8 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ อธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าอธิการบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง และให้ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง เป็นผู้พิจารณา

๑๓๑

๑๓๑

³⁰ มาตรา 122 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณีต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

และข้อ 8 (1)³² ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษ ที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาและที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

2. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์

ในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ค.ศ. หรือ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง จะพิจารณาจากความชอบด้วยข้อกฎหมายและความชอบด้วยข้อเท็จจริง โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

2.1 พิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนการสืบสวน หรือการพิจารณาในเบื้องต้นตามมาตรา 95 วรรคห้า³³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง³⁴ และวรรคสอง³⁵ แห่งพระราชบัญญัติ

³¹ ข้อ 7 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา

³² ข้อ 8 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. และให้ ก.ค.ศ. เป็นผู้พิจารณา

³³ มาตรา 95 วรรคห้า เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยยังไม่มีความผิดฐาน ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้สืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า

ผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการณ์ไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่าการณ์มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

³⁴ มาตรา 98 วรรคหนึ่ง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

³⁵ มาตรา 98 วรรคสอง การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใด เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา

ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หรือสำนวนการสืบสวนเอกสารหลักฐานที่แสดงข้อเท็จจริงกรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง หรือสำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. หรือตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้รับฟังข้อเท็จจริงตามนั้น

2.2 ในกรณีจำเป็นและสมควรขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงจากหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือขอให้ผู้แทนหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาได้

2.3 ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ขอแถลงการณ์ด้วยวาจา หากคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. พิจารณาเห็นว่า การแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณา จะให้งดการแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

2.4 ในกรณีที่ให้ผู้อุทธรณ์มาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุม หน่วยงานฝ่ายเลขานุการต้องมีหนังสือแจ้งผู้ดำรงตำแหน่งที่ส่งลงโทษหรือเพิ่มโทษทราบด้วย และเพื่อประโยชน์ในการแถลงแก้ดังกล่าว ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ส่งลงโทษหรือเพิ่มโทษ เข้ารับฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ได้

2.5 ในการพิจารณา หากคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. เห็นว่าควรต้องดำเนินการสอบสวนใหม่ ก็มีอำนาจสอบสวนใหม่ในเรื่องนั้นได้

2.6 ในการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม ถ้าคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. หรือคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับแต่งตั้ง เห็นสมควร ส่งประเด็นหรือข้อสำคัญใดที่ต้องการทราบไปสอบสวนพยานหลักฐานซึ่งอยู่ต่างท้องที่หรือต่างเขต พื้นที่การศึกษา ก็มีอำนาจกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญนั้นส่งไปเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือหัวหน้าหน่วยงานในท้องที่ หรือต่างเขตพื้นที่การศึกษานั้น ทำการสอบสวนแทนได้

3. การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โทษทางวินัยไม่ร้ายแรง มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

3.1 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้วให้มีมติยกอุทธรณ์

3.2 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง แต่ควรได้รับโทษหนักขึ้น ให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น

53 ของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้อื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

3.3 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และ เห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีมติให้ลดโทษเป็นสถานโทษ หรืออัตราโทษที่เบาลง

3.4 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ ให้มีมติให้สั่งลดโทษโดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

3.5 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติให้ยกโทษ

3.6 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

3.7 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 98 วรรคสอง³⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

3.8 ในกรณีที่เห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. หรือเห็นว่าการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้มีการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว ให้มีมติเพิ่มโทษเป็นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

3.9 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าการผู้อุทธรณ์มีกรณีที่สมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือให้ออกจากราชการ กรณี ไม่เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา 110 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หรือกรณีหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

³⁶ มาตรา 98 วรรคสอง การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอื่นมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใด เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หรือกรณีมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ตามมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้มีมติให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

3.10 ถ้าเห็นสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย และมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี การออกจากราชการของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นเหตุที่จะยุติการพิจารณาอุทธรณ์ แต่จะมีมติให้เพิ่มโทษ ตาม 3.2 หรือให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือให้ออก ตาม 3.9 ไม่ได้ และถ้าเป็นการออกจากราชการเพราะตาย จะมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ตาม 3.7 หรือจะมีมติเพิ่มโทษเป็นปลดออกหรือไล่ออก ตาม 3.8 ไม่ได้เช่นเดียวกัน

ในกรณีที่มีผู้ถูกลงโทษทางวินัยในความผิดที่ได้กระทำร่วมกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคนหนึ่ง ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว และผลการพิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ ให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาการลงโทษโดยให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย

4. การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โทษวินัยร้ายแรง ให้นำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยโทษไม่ร้ายแรงมาใช้โดยอนุโลม

5. การสั่งการตามมติ

เมื่อ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้มีมติแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น และผู้อุทธรณ์ จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้ว ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบพร้อมทั้งแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน ให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย ตามมาตรา 125 วรรคหนึ่ง³⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เว้นแต่กรณีที่เป็นการพิจารณาอุทธรณ์โทษวินัยไม่ร้ายแรง แล้วเพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน

³⁷ มาตรา 125 วรรคหนึ่ง เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามมาตรา 121 หรือมาตรา 122 แล้ว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือในกรณีที่มีได้บัญญัติให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามหมวดนี้ ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

หรือลดเงินเดือน เป็นโทษปลดออกหรือไล่ออก หรือให้ออก ที่ไม่ใช่โทษ ให้แจ้งสิทธิการอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ได้อีกครั้งหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์

6. รูปแบบการวินิจฉัย

การจัดทำรายงานการประชุมและการจัดทำมติของ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือมติ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยด้วย ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

7. สิทธิของผู้อุทธรณ์กรณียกอุทธรณ์หรือเปลี่ยนแปลงโทษ

7.1 ในกรณีที่ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. มีมติ ให้ออกอุทธรณ์ หรือเพิ่มโทษ หรือลดโทษ ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีมีมติให้เพิ่ม โทษจากโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน เป็นโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ หรือมีมติให้สั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ตามมาตรา 122³⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้อีกครั้งหนึ่ง

7.2 กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อไปอีกไม่ได้

7.3 เมื่อ ก.ค.ศ. มีมติให้ออกโทษ หรือให้ลดโทษจากโทษวินัยร้ายแรงเป็นภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน และให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการตามเดิม ก็ให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สั่งให้ผู้ อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและวิทยฐานะเดิม หรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ต้องใช้ คุณสมบัติเฉพาะที่ผู้นั้นมีอยู่ แนวทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาต้องยกเลิกคำสั่งเดิม และสั่งให้ผู้อุทธรณ์ กลับเข้ารับราชการ ในการสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการต้องสั่งเป็นปัจจุบัน เมื่อสั่งกลับเข้ารับ ราชการแล้วในกรณีที่มีโทษจึงส่งลงโทษไปตามมติ

7.4 ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ มาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า ให้นำมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม กล่าวคือ กฎหมายรับรองให้ผู้อุทธรณ์มีสถานภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากร

³⁸ มาตรา 122 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณีต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง คำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

ทางการศึกษาตลอดระยะเวลาที่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เสมือนเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิรับอายุราชการต่อเนื่อง และมีสิทธิได้รับเงินเดือนในระหว่างถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ต้องเป็นกรณีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น

7.5 ในกรณีที่อุทธรณ์ฟังขึ้นในประเด็นข้อกฎหมาย เนื่องจากการลงโทษไม่เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนด ทำให้คำสั่งลงโทษเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชา จึงต้องยกเลิกคำสั่งและสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ (เว้นแต่เป็นกรณี ถูกพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน) แล้วดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อุทธรณ์ใหม่

8. ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือมติขององค์คณะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีผลผูกพันหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย หรือตามมตินั้น

8.1 ในกรณีสั่งยกอุทธรณ์ มีผลเท่ากับผู้อุทธรณ์ได้รับโทษตามคำสั่งเดิมของผู้บังคับบัญชา

8.2 ในกรณีสั่งเพิ่มโทษ คำสั่งเพิ่มโทษมีผลลบล้างคำสั่งลงโทษเดิมของผู้บังคับบัญชา และถือว่าผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษตามคำสั่งเพิ่มโทษนั้น

8.3 ในกรณีสั่งลดโทษ คำสั่งลดโทษมีผลลบล้างคำสั่งลงโทษเดิมของผู้บังคับบัญชา และถือว่าผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษตามคำสั่งลดโทษนั้น

8.4 ในกรณีสั่งยกโทษ คำสั่งยกโทษมีผลลบล้างคำสั่งลงโทษเดิมของผู้บังคับบัญชา และถือว่าผู้อุทธรณ์ไม่เคยถูกลงโทษในกรณีนั้น

อนึ่ง คำสั่งลงโทษเดิมนั้น ต้องเก็บรวมไว้ในสำนวนเพื่อเป็นหลักฐานด้วย

9. อุทธรณ์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

อุทธรณ์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามกฎหมาย คือ

9.1 อุทธรณ์ที่ยื่นเกินสามสิบวัน

9.2 อุทธรณ์ที่ผู้อุทธรณ์ไม่ลงลายมือชื่อในหนังสืออุทธรณ์

9.3 อุทธรณ์ที่เป็นการอุทธรณ์แทนผู้อื่น

9.4 อุทธรณ์ที่ไม่มีสาระ

2.3.4 หลักเกณฑ์การแจ้งให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง³⁹

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ “คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย” และวรรคสองกำหนดว่า “ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง”

ดังนั้น ในการแจ้งคำสั่งที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ผู้ออกคำสั่งจะต้องแจ้งในคำสั่งหรือในหนังสือแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบว่า 1.ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่ง 2.ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ รูปแบบของคำอุทธรณ์ วิธีการยื่นคำอุทธรณ์ และ 3.ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุด ได้วางแนวคำวินิจฉัยว่าด้วยวิธีการนับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 5/2558

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างที่องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี โดยทำคำสั่งระบุเพียงว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2552 จึงมีหนังสือยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงวันที่ 4 มกราคม 2553 ต่อนายกเทศมนตรี (ผู้ออกคำสั่ง) และลงวันที่ 5 มกราคม 2553 ต่อประธานกรรมการพนักงานส่วนตำบล ซึ่งที่ถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล โดยยื่นผ่านประธานกรรมการพนักงานเทศบาล พร้อมกับสำเนารับรองถูกต้องหนึ่งฉบับ โดยยื่นที่ศาลากลางจังหวัดหรือยื่นหรือส่งผ่านนายกเทศมนตรี ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอุทธรณ์ซึ่งเป็นกฎที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่มีคำสั่งที่พิพาท

³⁹ ชาญร ปังประเสริฐ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักวิจัยและวิชาการ หนังสือพิมพ์ อปท นิวส์ คอลัมน์ “ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง” เรื่อง “ไม่แจ้งว่าอุทธรณ์ต่อใคร มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาอุทธรณ์”

แต่เนื่องจากเป็นช่วงเปลี่ยนสถานะดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามตำแหน่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสถานที่ทำงานของทั้งสองคณะกรรมการอยู่ที่ศาลากลางจังหวัดเหมือนกัน และย่อมทราบข้อเท็จจริงดีว่ามีการยกสถานะองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาล จึงสามารถส่งเรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้ต่อกันได้ โดยเมื่อนายกเทศมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ก็ได้แจ้งต่อท้ายหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 ให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไปที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ใหม่ต่อประธานกรรมการพนักงานเทศบาลในวันที่ 29 ตุลาคม 2553 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ โดยต่อมาประธานกรรมการพนักงานเทศบาลได้แจ้งว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ 5 มกราคม 2553 ไปถึงประธานกรรมการพนักงานเทศบาลนั้น ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือยื่นอุทธรณ์ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553 ถึงประธานกรรมการพนักงานเทศบาล ถือเป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่เป็นการยื่นอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์แล้ว จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองวินิจฉัยว่า คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ เมื่อนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ระบุไว้ท้ายคำสั่งแต่เพียงว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง กรณีจึงเป็นการระบุแต่เฉพาะกรณีที่อาจอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งเท่านั้น มิได้ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ไว้ด้วย จึงถือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ฉะนั้น ระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์จึงต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอย่างครบถ้วน และถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วน ระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าวจะขยายออกไปเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง

กรณีของผู้ฟ้องคดีถือว่าการแจ้งคำสั่งใหม่แล้ว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งใหม่จากนายกเทศมนตรีที่ได้แจ้งต่อท้ายหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 ว่าให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไปที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2)

แม้การแจ้งของนายกเทศมนตรีท้ายหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จะระบุแต่เพียงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ไม่ได้ระบุเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ รูปแบบของคำอุทธรณ์และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการยื่นอุทธรณ์ไว้ด้วย แต่รายละเอียดดังกล่าวก็ไม่ใช่สาระสำคัญ เนื่องจากวิญญูชนเช่นผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งถึงระดับหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาล ก็ควรจะต้องรู้ถึงรายละเอียดดังกล่าวตลอดจนวิธีการยื่นอุทธรณ์อยู่แล้ว

ดังนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งจึงต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะทำหนังสืออุทธรณ์คำสั่งใหม่ถึงประธานกรรมการพนักงานเทศบาล โดยยื่นที่ศาลากลางจังหวัดหรือยื่นหรือส่งผ่านนายกเทศมนตรี ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ใหม่ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553 จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ดังนี้

1. การยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ซึ่งไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือรับคำอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ถือเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องยื่นอุทธรณ์ให้ถูกต้อง

2. การที่ผู้ออกคำสั่งไม่ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นการขัดต่อมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นผลให้ระยะเวลาการอุทธรณ์ เริ่มนับใหม่ โดยมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งใหม่อย่างถูกต้องครบถ้วน ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายออกเป็น 1 ปี นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง

3. การแจ้งคำสั่งโดยระบุผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นสาระสำคัญที่ผู้ออกคำสั่งจำเป็นต้องแจ้งไว้ในคำสั่ง หรือในหนังสือแจ้งคำสั่ง ส่วนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์รูปแบบของคำอุทธรณ์และวิธีการยื่นอุทธรณ์นั้น อาจไม่ถือเป็นสาระสำคัญ หากเห็นได้ว่าวิญญูชนทั่วไปที่มีสถานะเช่นผู้รับคำสั่งซึ่งมีตำแหน่งถึงระดับหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาล ควรจะรู้ถึงรายละเอียดดังกล่าวอยู่แล้ว

4. การที่ผู้ออกคำสั่งแจ้งต่อท้ายคำอุทธรณ์ให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ถือเป็นการแจ้งใหม่ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แม้จะมีได้มีหนังสือแจ้งใหม่โดยตรงก็ตาม

2.4 ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย⁴⁰

ระยะเวลาต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ “ภายใน...วัน นับแต่ หรือ ไม่เกิน...วันนับแต่...” เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของสภาพบังคับตามกฎหมายของระยะเวลาที่กำหนดไว้ สามารถ

⁴⁰ ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, “ระยะเวลาบังคับ (délai impératif) และระยะเวลาเร่งรัด (délai indicatif) กับเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2564, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1917>

แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือระยะเวลาเร่งรัดและระยะเวลาบังคับ การแบ่งแยกประเภทของระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากในการใช้เป็นหลักเกณฑ์พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพราะระยะเวลาทั้งสองแบบมีผลต่อสภาพบังคับที่เป็นเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่แตกต่างกัน

2.4.1 วัตถุประสงค์ในการกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

การกำหนดให้มีระยะเวลาบังคับตามกฎหมายนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการคือ วัตถุประสงค์ประการแรก เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดกระทำการใดภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อให้มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำการใดตามกฎหมายที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพภายในกรอบระยะเวลานั้น ด้วยหลักการนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะ ด้วยวัตถุประสงค์ในประการนี้ กฎหมายมักจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดหรืองดเว้นกระทำการใดภายในกำหนด ได้แก่ ออกคำสั่งทางปกครองภายในกำหนด หรือปฏิบัติการทางปกครองภายในกำหนด หากไม่กระทำการหรืองดกระทำการภายในกำหนดเวลาแล้วจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นหรือการปฏิบัติการทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์จะต้องเพิกถอนภายในกำหนดเวลา 90 วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุเพิกถอนนั้น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเพิกถอนเมื่อพ้นระยะเวลา 90 วัน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยปราศจากอำนาจเป็นต้น

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 331/2556 คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่แต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ได้รับแต่งตั้ง จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และโดยคำสั่งดังกล่าวได้ก่อตั้งสิทธิแก่ผู้ได้รับการแต่งตั้งที่จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง การเพิกถอนจะต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุเพิกถอนตามที่กำหนดในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เมื่อนับระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนได้รู้เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายจนถึงเวลาที่กระทรวงมหาดไทยทำการเพิกถอนเป็นเวลาด่วงเลยระยะเวลาที่ให้ประโยชน์แล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งดังกล่าวได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งข้างต้นได้

วัตถุประสงค์ประการที่สอง เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพสำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยหลักการนี้กฎหมายมักจะกำหนดให้บุคคลหรือเอกชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด หากบุคคลนั้นไม่ได้กระทำการภายในกำหนดก็จะสูญเสียสิทธิที่มีอยู่หรือไม่อาจก่อตั้งสิทธิที่จะมีขึ้นได้ ซึ่งมีผลต่ออำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย หากบุคคลได้กระทำการล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีอำนาจพิจารณา เช่น กรณีกฎหมายกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในกำหนดกี่วัน การที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนด ส่งผลให้ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะได้การพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่ยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่มีอำนาจจะทำการสิ่งใดในอุทธรณ์ที่ยื่นมานั้นได้ หรือการที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นคำขออนุญาตหรือยื่นขอรับสิทธิประโยชน์ใดที่กฎหมายก่อตั้งให้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดส่งผลให้บุคคลนั้นไม่อาจได้รับสิทธิที่กฎหมายก่อตั้งได้ เป็นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 497/2551 โดยที่มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับจากวันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในวันที่ 25 กันยายน 2550 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ 27 กันยายน 2551 อุทธรณ์ขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ 28 กันยายน 2551 จึงเป็นการอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.23/2547 กรณีที่ข้าราชการที่มีสิทธิรับบำนาญถึงแก่ความตาย บุคคลที่ข้าราชการผู้ตายแสดงเจตนาระบุให้มีสิทธิรับเงินช่วยเหลือจะต้องขอรับเงินช่วยเหลือภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้แสดงเจตนาถึงแก่ความตายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ประกอบมาตรา 42 แห่ง พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่มีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายในเรื่องการแจ้งสิทธิดังกล่าว แต่การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้พยายามติดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิรับเงินช่วยเหลือหลายครั้งผ่านทางญาติและทางโทรศัพท์ แต่ไม่อาจติดต่อผู้ฟ้องคดีได้ ถือได้ว่าผู้ถูก

ฟ้องคดีได้กระทำการโดยชอบตามสมควรแล้ว และมีใช้เป็นกรณีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าส่วนราชการที่ผู้ตายสังกัดอยู่จะสามารถผ่อนปรนเรื่องการขอรับเงินช่วยเหลือเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายได้ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ตายถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2539 ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการตายดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 5 กันยายน 2540 แต่เพิ่งมายื่นขอรับเงินช่วยเหลือเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2543 ซึ่งล่วงพ้นระยะเวลาถึงสามปี จึงไม่มีเหตุอันควรผ่อนปรนให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุมัติการจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยมากแล้วระยะเวลาบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนั้นมักจะกำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนควบคู่กันเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐในการคุ้มครองประโยชน์มหาชนเสมอ จากเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของระยะเวลาบังคับดังกล่าว จะส่งผลให้ระยะเวลาบังคับเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น

2.4.2 ประเภทของระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือระยะเวลาเร่งรัดและระยะเวลาบังคับ ดังนี้

(1) ระยะเวลาเร่งรัด

ระยะเวลาเร่งรัด (délai indicatif) หมายถึง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ผู้อยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายนั้น กระทำการหรืองดกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่มิได้กำหนดผลว่าถ้าหากไม่กระทำหรืองดเว้นกระทำการใดภายในระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ ไม่มีสภาพบังคับของกฎหมายใดๆ ว่า หากไม่กระทำหรืองดกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่มีอำนาจกระทำการต่อไปหรือบุคคลนั้นสูญเสียสิทธิหรือไม่อาจก่อตั้งสิทธิได้

ระยะเวลาเร่งรัดในแง่ผลสภาพบังคับจึงมีความหมายตรงกันข้ามกับระยะเวลาบังคับนั่นเอง จากความหมายของระยะเวลาเร่งรัดดังกล่าว การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้เกิดการเร่งรัดในกระบวนการดำเนินการตามกฎหมายระบุให้เสร็จภายในระยะเวลาที่รวดเร็วตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้จะไม่กระทำการภายในกำหนดก็ไม่ส่งผลให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลของสภาพการบริหารงานภาครัฐหรือเพื่อสภาพของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไม่อาจจะกระทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

ระยะเวลาเร่งรัดที่กฎหมายกำหนด ส่วนมากมักจะกำหนดกรอบระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในกำหนด เช่น กฎหมาย

กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทำการพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายในระยะเวลา 90 วัน แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาสั่งอุทธรณ์เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดก็ไม่ส่งผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ แม้แต่ในกรณีการออก “กฎ” หรือกฎหมายลำดับรองที่ล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้ออกกฎภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ไม่มีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้น เป็นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 547/2551 แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งหกตามมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และผู้ฟ้องคดีทั้งหกมิได้ฟ้องคดีต่อศาลภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์ก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นเมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ซึ่งการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น แม้มาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะเป็นกฎหมายเฉพาะแต่ก็มีได้บัญญัติเรื่องการฟ้องคดีในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นเมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอย่างไรภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด เมื่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่พอใจคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีและได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเพิ่มขึ้นอันเป็นคดีพิพาท ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1657/2556 ส่วนที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ.2553 กำหนดให้สรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดให้คณะกรรมการสรรหาฯ ดำเนินการ มิได้เป็นระยะเวลาบังคับเด็ดขาดให้คณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.265/2555 มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 บัญญัติให้แจ้งผู้ถูกลงโทษภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง ก็เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดให้ผู้ออกคำสั่งปฏิบัติเท่านั้น หาได้เป็นเหตุทำให้คำสั่งดังกล่าวสิ้นผลตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.218/2552 บทบัญญัติตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้เสนอรายงาน โดยกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นแล้วจะต้องถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของโครงการหรือกิจการผู้เสนอรายงานได้ทราบเป็นที่แน่นอนว่า เมื่อใดขั้นตอนการพิจารณารายงานดังกล่าวจะแล้วเสร็จ ซึ่งเกิดประโยชน์ต่อการจัดเตรียมการอื่น ๆ เพื่อให้กิจการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่ได้วางแผนไว้ อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ถ่วงเวลาในการพิจารณาไม่ว่าจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด อันมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความสมมูลระหว่างการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชน ดังนั้นจึงได้มีการบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้

ระยะเวลาเร่งรัดนอกจากจะพบในกฎหมายที่กำหนดไว้แล้ว ยังอาจพบได้จากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่กำหนดให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง หรือคำสั่งคณะกรรมการให้ดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งภายในกำหนด เช่น คำสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยทำการสอบสวนวินัยข้าราชการภายในระยะเวลา 180 วัน หากทำการสอบสวนวินัยแล้วเสร็จเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด ก็ไม่ส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางวินัยข้าราชการนั้น จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาเร่งรัดไม่ได้เป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.210/2552 ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดขอนแก่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 3 เมษายน 2545 คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกง ที่ 13/2546 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ 26 มีนาคม 2546 แก้ไขโดยคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกง ที่ 53/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 จึงชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นที่สอง ระยะเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนตามที่กำหนดในประกาศดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเพื่อมิให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการล่าช้าจนทำให้ผู้ถูกสอบสวนเดือดร้อนเสียหายหรือสิทธิของบุคคลดังกล่าวถูกระทบกระทบกระเทือนเกินควรแก่กรณีเท่านั้น

แต่การกระทำใดหรือการดำเนินการตามระยะเวลาเร่งรัด แม้ว่าจะล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้ก็ตามก็ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร (délai raisonnable) ด้วย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดหรือดำเนินการใดล่วงเลยระยะเวลาอันสมควรก็จะเป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้อยู่ได้บังคับของกฎหมายหรือกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้พิจารณาหรือดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาได้ตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองที่เกินระยะเวลาอันสมควร และกระทบสิทธิต่อบุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของการกระทำทางปกครองนั้น ก็อาจเป็นเหตุให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองได้ ถ้าการกระทำทางปกครองได้ดำเนินการด้วยความล่าช้าอันส่งผลให้เป็นการสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็นหรือสร้างภาระเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการล่วงเลยระยะเวลาเร่งรัดที่เกินระยะอันสมควรไปมากย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต เช่น กฎหมายสภาวิชาชีพให้สภาวิชาชีพยื่นยันมติเดิมที่ถูกสภานายกพิเศษยับยั้งไว้ภายใน 30 วัน แต่ไม่ดำเนินการปล่อยเวลาให้ล่วงเลยระยะเวลาออกไปเป็น 2- 3 ปี แล้วจึงหยิบยกเรื่องขึ้นมายื่นยันมติ โดยไม่มีเหตุพิเศษรองรับ ย่อมถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต เป็นต้น จะเห็นได้ว่าแม้ว่าระยะเวลาเร่งรัดจะมีได้เป็นระยะเวลาบังคับที่เป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่การไม่ดำเนินการตามระยะเวลาเร่งรัดจนล่วงเลยระยะเวลาพอสมควรก็ส่งผลให้การกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุเป็นการสร้างขั้นตอนหรือภาระเกินสมควรแก่ประชาชนหรือไม่สุจริต

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่) แม้การอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ประกอบกับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แม้พระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดระยะเวลาบังคับให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จเมื่อใดก็ตาม แต่การที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) ระยะเวลาบังคับ

ระยะเวลาบังคับ (délai impératif) หมายถึง ระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้อยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายนั้นต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในระบอบเวลานั้น หากไม่

กระทำการภายในกำหนดจะมีผลทางกฎหมายอย่างไรอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น กล่าวคือ การไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายได้กำหนดสภาพบังคับในเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น หากไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่มีอำนาจตามกฎหมายได้อีกต่อไปหรือมีผลให้สิทธิต่างๆ ที่กำหนดไว้แก่บุคคลนั้นสูญสิ้นไปหรือไม่อาจก่อตั้งสิทธิได้

สำหรับรูปแบบของบทบัญญัติที่กำหนดสภาพบังคับของระยะเวลาบังคับนี้กฎหมายจะกำหนดผลสภาพบังคับไว้ใน 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบแรก กฎหมายกำหนดบังคับไว้โดยชัดแจ้ง อาจจะกำหนดไว้ในมาตราเดียวกันหรือมาตราอื่นในกฎหมายนั้น เช่น ระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยสภาวิชาชีพ กำหนดให้สถานายกพิเศษจะต้องให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งมติของสภาวิชาชีพที่ให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพภายในกำหนด หากสถานายกพิเศษไม่ได้ยับยั้งหรือเห็นชอบด้วยระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าสถานายกพิเศษให้ความเห็นชอบ เป็นต้น

รูปแบบที่สอง กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง แต่จากการตีความตามวัตถุประสงค์และโครงสร้างระบบกฎหมาย เล็งเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้ระยะเวลาที่กำหนดไว้เป็นระยะเวลาบังคับ หากไม่กระทำการภายในกำหนดส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น เช่น กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ชัดแจ้งว่า หากไม่เพิกถอนภายในกำหนด 90 วัน แล้วผลจะเป็นอย่างไร แต่หากพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามหลักความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะแล้ว หากมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์เกินระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ กรณีกฎหมายกำหนดว่าต้องอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ชัดแจ้งว่า การที่ไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลเป็นเช่นใด แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ การไม่อุทธรณ์หรือยื่นขอรับสิทธิภายในกำหนดข้างต้น ย่อมส่งผลให้บุคคลนั้นเสียสิทธิตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาที่กำหนดไว้ แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่าให้มีผลสภาพบังคับอย่างไร ก็มีได้หมายความว่าระยะเวลาที่กำหนดจะมีใช่เป็นระยะเวลาบังคับทุกกรณี จำต้องพิจารณาพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ประกอบด้วยจึงจะชี้ชัดได้ว่า ระยะเวลาที่กำหนดไว้เป็นระยะเวลาบังคับหรือไม่

2.4.3 หลักเกณฑ์การนับระยะเวลาทางปกครอง

หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ต้องนำกฎหมายกลางได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ ซึ่งมีขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้⁴¹

ในระบบอุทธรณ์สองชั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเดิมและมีคำสั่งใหม่แจ้งไปยังคู่กรณีได้ โดยพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็อาจมีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลา โดยขยายระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน ทั้งนี้ กรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ย่อมมิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงไม่ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ถ้าคู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณานั้นต่อเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ย่อมต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป สำหรับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้น พึงเข้าใจให้ชัดเจนว่าเป็น “ระยะเวลาเร่งรัด” ที่ผู้ตรากฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้าเท่านั้น มิใช่ “ระยะเวลาบังคับ” ที่มีผลตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่การครบกำหนดระยะเวลามีผลทำให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้เท่านั้น โดยถือเป็น “ระยะเวลาอันสมควร” ในการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ดังนี้ กรณีที่กฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมต้องนำระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เก้าสิบวันซึ่งเป็น “ระยะเวลายาว” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง มาใช้บังคับ แต่ถ้ากฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้แล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ย่อมกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ไม่ต้องนำระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางมาใช้บังคับ

⁴¹ คู่มือปฏิบัติงานการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กลุ่มกฎหมาย กระทรวงการคลัง, น 51-52.

ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุด ได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับวิธีการนับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 81/2558⁴²

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า

นาย ก ขณะดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง นาย ก เห็นว่าไม่ได้ให้ออกสตนชี้แจงเหตุผล อีกทั้งในคำสั่งก็ปรากฏแต่เพียงข้อกฎหมาย โดยไม่ปรากฏเหตุผลว่าปลดตนเองเพราะเหตุใด จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งดังกล่าวอีกครั้ง ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับทราบคำสั่ง เวลาผ่านไปกว่า 60 วัน นับแต่มีการอุทธรณ์ นาย ก ยังไม่รับแจ้งผลการอุทธรณ์ ได้รับแต่เพียงหนังสือแจ้งเหตุผลเพิ่มเติมในการมีคำสั่งปลดตนว่าเป็นเพราะมีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชน นาย ก จึงนำเรื่องมาฟ้องศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอกลับเข้าดำรงตำแหน่งตามเดิม หรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าตอบแทนแก่ตน

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุด ได้วางบรรทัดฐานว่า “ในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีหนังสือแจ้งเหตุผลจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบ 60 วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ได้รับคำอุทธรณ์ ต้องถือว่าวันที่ครบ 60 วัน เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนด 60 วัน คือวันที่ 61 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเริ่มนับเป็นวันแรกที่ใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน”

ฉะนั้น เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับหนังสืออุทธรณ์ในวันที่ 24 ธันวาคม 2555 โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีหนังสือแจ้งขยายเวลาพิจารณาอุทธรณ์ก่อนครบ 60 วัน นับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ คือ ก่อนครบ 22 กุมภาพันธ์ 2556 นาย ก จึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยเริ่มนับวันแรกตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2556 เมื่อ นาย ก นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองวันที่ 7 มีนาคม 2556 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

⁴² รัชชกร ปังประเสริฐ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 39*.

ปกครอง พ.ศ.2542 อันเป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

สรุปว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาทางปกครองว่า หากเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งต้องอุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก่อนต่อผู้ออกคำสั่งนั้น (กรณีกฎหมายเฉพาะไม่กำหนดไว้) ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้รับคำอุทธรณ์ รวมถึงผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่หากคิดว่าจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ไม่ทันภายใน 60 วัน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ซึ่งจะมีผลเป็นการขยายระยะเวลาออกไปอีก 30 วัน แต่ถ้าไม่มีการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ จะไม่มีผลการเป็นขยายเวลา ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย โดยได้นำเสนอเป็นลำดับดังนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามระบบกฎหมายของต่างประเทศ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากประเทศต้นแบบของระบบกฎหมายปกครอง ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีสาระสำคัญดังนี้

3.1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้ครบถ้วนก่อนตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีปกครอง (Exhaustion of Administrative Remedies) ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายปกครองที่สร้างสภาพบังคับและกำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดระบบการควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง โดยคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy) และหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ภายในฝ่ายปกครองเพื่อให้ระบบบังคับบัญชาและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านดังกล่าวมีประสิทธิภาพบังคับจริงในทางปฏิบัติ ภายใต้การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง ขององค์กรวินัยคดีปกครองหรือศาล และป้องกันมิให้องค์กรวินัยคดีปกครองหรือศาลก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบและใช้อำนาจสั่งการของตนแทนอำนาจสั่งการบริหารของเจ้าหน้าที่ จนทำให้ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรวินัยคดีปกครองหรือศาลทำลายระบบบังคับบัญชาและเป็นระบบการตรวจสอบที่สร้างปัญหาใหม่ขึ้นมาบนพื้นฐานประสิทธิภาพการบริหาร

ราชการ แทนที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการบริหารราชการ ซึ่งเป็นจุดประสงค์ของการสร้างองค์กรวินิจัยคดีปกครองหรือศาล¹

1) ระบบอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง²

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นหลักการที่ศาลปกครองใช้วางแนวทางเกี่ยวกับการจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณารับรองสภาพบังคับของขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งในระยะแรก ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวทางการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นแบบไม่บังคับหรือเพื่อเลือก กล่าวคือ ในกรณีทั่วไปคู่กรณีอาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนจะนำคดีมาฟ้องคดีปกครองหรือจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและฟ้องต่อศาลไปด้วยก็ได้ ดังนั้น ประชาชนจะได้รับประโยชน์มากกว่าหากเลือกที่จะใช้วิธีการดังกล่าวทั้งสองทางเลือก ซึ่งฝ่ายปกครองก็จะได้ประโยชน์ คือสามารถที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดของตนเองแทนการถูกตรวจสอบโดยศาล อีกทั้งมีประโยชน์ในการช่วยแบ่งเบาภาระของศาลด้วย โดยทำให้เกิดการตกลงกันระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนที่ทำให้ไม่ต้องใช้กระบวนการพิจารณาทางศาล การแบ่งเบาภาระของผู้พิพากษาเพื่อให้การพิจารณาของศาลมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเกิดบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 (พ.ศ.2530) ซึ่งในมาตรา 3 ได้กำหนดให้มีการตรารัฐกฤษฎีกาเพื่อบังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาล

การอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดมิได้เป็นเงื่อนไขในการรับฟ้อง ดังนั้นไม่ว่าจะมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ ศาลปกครองฝรั่งเศสก็สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ เว้นแต่ห้ามมิให้รับเรื่องไว้พิจารณาด้วยเหตุอย่างอื่น กล่าวคือ มีกฎหมายเฉพาะเรื่องบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นการบังคับใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในก่อนฟ้องคดี คู่กรณีหรือผู้เสียหายจะต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่าย

¹ อมร จันทรสมบูรณ์, “บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลัก Exhaustion of administrative remedies (มาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522),” วารสารกฎหมายปกครอง, ปีที่ 7, ฉบับที่ 3, น. 921 (2531).

² ประเวศ อรรถสุภพล, “ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 40 -41.

ปกครองให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด มิเช่นนั้นศาลปกครองฝรั่งเศสจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา³

โดยในปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ใช้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาลมากขึ้น โดยศาลจะพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหากบทบัญญัติดังกล่าวมีความไม่ชัดเจนว่าจะป็นขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับหรือไม่ ศาลก็จะพิจารณาจากระบบอุทธรณ์ที่กฎหมายนั้นกำหนดว่ามีลักษณะที่เป็นหลักประกันในการควบคุมการออกคำสั่งทางปกครองอย่างจริงจังหรือไม่ หากขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะดังกล่าว ศาลก็มีแนวโน้มที่จะตีความว่าเป็นระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี ซึ่งคู่กรณีหรือผู้เสียหายจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีนโยบายในการใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับมากขึ้นเพื่อที่จะลดคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองโดยได้ออกรัฐบัญญัติ (Loi) ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 (พ.ศ.2520) เกี่ยวกับการปรับปรุงการดำเนินคดีในศาลปกครองโดยให้อำนาจออกรัฐกฤษฎีกา (Decret) กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีหรือการเสนอเรื่องต่ออนุญาโตตุลาการว่าต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อน⁴ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดคดีปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่เสนอโดยนักวิชาการและสภาแห่งรัฐที่รับความคิดดังกล่าวมาศึกษาและปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวประกอบไปด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Recours Administratif) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (Transaction) และการไกล่เกลี่ย (Conciliation)⁵

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นการขอให้พิจารณาบททวนนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองและกฎ) ทั้งในเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (l'illégalité) และความไม่เหมาะสม (L'imopportunité) โดยจะใช้ในกรณีที่มีนิติกรรมทางปกครองขึ้นแล้วเท่านั้น แต่จะไม่ใช้บังคับกับนิติกรรมทางตุลาการ (Acte Juridictionnel) การกระทำทางกายภาพ ละเมิดและสัญญาทางปกครอง⁶

³ โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 12, ฉบับที่ 1, น. 111 (2524).

⁴ ประเวศ อรรถศุกพล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 42.

⁵ จูตาพัสร์ ทองมา, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริติพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556), น. 69.

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร: จีระจักรพิมพ์, 2540), น. 368-369.

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการแยกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบปกติและระบบพิเศษ กล่าวคือ

(1) ระบบปกติ (Recours Administrative Ordinaire) ระบบนี้เป็นระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เป็นหลักทั่วไป โดยอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์ประเภทนี้ จึงไม่มีรูปแบบกระบวนการพิจารณา ไม่ต้องมีส่วนได้เสียก็อุทธรณ์ได้และไม่มีอายุความ โดยจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่ก็อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์ในระบบนี้โดยหลักจะเป็นระบบการอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือกคู่กรณีจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง แม้ในทางทฤษฎีการอุทธรณ์ในระบบนี้จะไม่ถือว่า มีอายุความก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากการเสนอคดีต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะมีอายุความกำหนดให้ต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นจึงมีผลโดยปริยายว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายในอายุความสองเดือน และอายุความจะเริ่มต้นนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่ แต่ในกรณีฝ่ายปกครองนิ่งเงียบไม่ตอบจะมีการนำหลักปฏิเสธโดยปริยายมาใช้เมื่อพ้นสี่เดือน ซึ่งคู่กรณีก็มีเวลาอีกสองเดือนที่จะนำคดีเสนอต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง⁷ ซึ่งในปัญหาเรื่องการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเมื่อรับคำร้องเรียนแล้ว (le silence de l'administration) หลักที่จะต้องมีการฟ้องคดีก่อนที่จะมาฟ้องคดีต่อศาล (Décision Préalable) อาจเสี่ยงต่อการที่จะทำให้ไม่อาจมีการฟ้องคดีได้เนื่องจากฝ่ายปกครองรับคำร้องเรียนแล้วนิ่งเฉย ทำให้เอกชนฟ้องคดีไม่ได้เพราะยังไม่มีคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับกรณีของคำร้องขอของประชาชน (มิใช่คำร้องเรียน) ที่ยังไม่ได้รับคำตอบจากฝ่ายปกครอง ทำให้ประชาชนไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1900 (พ.ศ.2443) บัญญัติให้ถือว่า การเพิกเฉยของฝ่ายปกครองเป็นเวลาสี่เดือนติดต่อกันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียนหรือคำร้องขอของเอกสารเท่ากับเป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยาย (Décision implicite de rejet) เอกชนสามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้และศาลรัฐธรรมนูญ

ถือว่าหลักเกณฑ์ที่ว่าการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเป็นเวลาสองเดือนติดต่อกันถือเป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยายนี้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปด้วย ในขณะที่สภาแห่งรัฐไม่ยอมรับว่าหลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดความไม่ลงรอยกันของคำพิพากษาดังกล่าว สำหรับผู้ร้องแล้วเอกชนเพียงแต่พิสูจน์ว่าได้ส่งคำร้องของตนไปยังฝ่ายปกครองแล้ว เช่น

⁷ เพิ่งอ้าง, น. 369-370.

เพียงนำใบตอบรับของไปรษณีย์ตอบรับ (Récepissé de la poste) มาแสดงต่อศาลว่าได้ส่งคำขอไปแล้ว แต่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยเกินสี่เดือนก็สามารถนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้⁸

ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองโดยชัดแจ้ง เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ภายในอายุความการฟ้องคดีต่อศาลและการอุทธรณ์จะทำให้อายุความการฟ้องคดีขยายไปเริ่มนับใหม่ตั้งแต่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ในทางตรงกันข้าม กรณีที่เป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายอีก ซึ่งการอุทธรณ์นี้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นก่อนนำคดีมาสู่ศาล⁹

ปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง¹⁰ โดยได้วางหลักการสำคัญเอาไว้ในมาตรา L.231-1. ว่า การไม่ตอบของฝ่ายปกครองนับตั้งแต่ได้รับคำขอเป็นเวลาสองเดือนให้ถือว่าฝ่ายปกครองเห็นด้วยกับคำขอนั้น แต่เดิมในระบบกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศสนั้นเมื่อมีการยื่นคำขอหรือยื่นคำร้องไม่ว่าเรื่องใดๆ ต่อฝ่ายปกครอง หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็จะถือกันว่า ฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอหรือคำร้องนั้นในการปฏิรูประบบการทำงานภาครัฐเมื่อปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ.2556) เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินงานของฝ่ายปกครองให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อวางหลักว่าด้วยการไม่ตอบของฝ่ายปกครองให้ถือว่าเป็นการยินยอมหรือการอนุญาต วัตถุประสงค์ของการวางหลักดังกล่าวไว้ในกฎหมายก็เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองรวดเร็วยิ่งขึ้นและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายปกครองกับพลเมือง รัฐสภาฝรั่งเศสจึงได้ออกรัฐธรรมนูญที่ 2013-1005 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 2013 (พ.ศ.2556) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและพลเมือง โดยกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักการสำคัญเอาไว้เรื่องหนึ่งในมาตรา 1 ของกฎหมายดังกล่าวที่เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 2000-321 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.2000 (พ.ศ.2543) มาตรา 21 โดยเพิ่มมาตรา 21-1 เข้าไปมีใจความว่า การไม่ตอบของฝ่ายปกครองนับตั้งแต่ได้รับคำขอเป็นเวลาสองเดือน ให้ถือว่าฝ่ายปกครองเห็นด้วยกับคำขอนั้น

หลักว่าด้วยการไม่ตอบของฝ่ายปกครองให้ถือว่าเป็นการยอมรับนั้นมีสาระสำคัญอยู่ตรงที่ว่า บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีคำขอหรือมีการดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอนุญาต อนุมัติหรือมีการให้คำตอบโดยฝ่ายปกครอง หากภายในสองเดือนนับ

⁸ ฌอง ริวโร และชอง วาลีน (แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ), หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (รายงานการวิจัย), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), น. 205.

⁹ จูตาพัสส์ ทองมา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 71.

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “บทบรรณนิกรครั้งที่ 368,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2563, จาก

แต่วันที่ฝ่ายปกครองได้รับเอกสารสมบูรณ์ครบถ้วนและฝ่ายปกครองยังไม่ได้มีคำตอบ ให้ถือว่าฝ่ายปกครองเห็นด้วยกับคำขอหรือการดำเนินงานของบุคคลหรือนิติบุคคลนั้น หลักดังกล่าวมีข้อยกเว้นจำนวนมากที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกาหลายฉบับ บางฉบับก็กำหนดข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาให้สั้นลงหรือให้ยาวขึ้น บางฉบับก็กำหนดข้อยกเว้นเรื่องการไม่ตอบของฝ่ายปกครองให้ถือว่าเป็นการปฏิเสธก็มี เมื่อหลักนี้ถูกนำมาใช้ ฝ่ายปกครองจะไม่สามารถเพิกถอนผลที่เกิดจากการไม่ตอบของตัวเองได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 2017 (พ.ศ.2560) ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง (Code des relations entre le public et l'administration) ขึ้น โดยได้มีการนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่ตอบของฝ่ายปกครองมารวมเข้าไว้ในประมวลกฎหมายฉบับนี้ด้วยในบรรพ 2 เรื่องที่สามคือเรื่อง คำสั่งโดยปริยาย ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักว่าด้วยการไม่ตอบของฝ่ายปกครองให้ถือว่าเป็นการยอมรับ โดยบัญญัติไว้ส่วนของบท (chapitre) ที่หนึ่งว่าด้วย “หลักว่าด้วยการไม่ตอบของฝ่ายปกครองถือเป็นการยอมรับ” (Principe du silence vaut acceptation) เอาไว้ 3 มาตราด้วยกัน คือ มาตรา L. 231-1, มาตรา D.231-2, และมาตรา D. 231-3. มาตรา L.231-1. บัญญัติไว้ว่าในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ตอบภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่ได้รับคำขอ ให้ถือว่าฝ่ายปกครองมีคำสั่งเห็นด้วยตามที่ขอมา มาตรา D.231-2. เป็นเรื่องที่กำหนดเอาไว้ว่าให้มีการจัดทำบัญชีรายการต่างๆ ที่ให้ถือว่า การไม่ตอบของฝ่ายปกครองถือเป็นการยอมรับ และเผยแพร่บัญชีรายการเหล่านั้นไว้ในเว็บไซต์ของนายกรัฐมนตรี บัญชีรายการดังกล่าวจะต้องระบุว่าคำขอจะต้องยื่นไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ใดหรือหน่วยงานใด รวมทั้งระยะเวลาที่จะถือว่าหากพ้นระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าฝ่ายปกครองมีคำสั่งเห็นด้วยตามที่ขอมา ส่วนมาตรา D.231-3. บัญญัติว่าเว็บไซต์ที่จะใช้เผยแพร่บัญชีรายการต่างๆ ตามมาตราก่อนหน้านี้ คือเว็บไซต์ชื่อ legifrance.gouv.fr

ในส่วนที่สองของบรรพ 2 เรื่องที่สาม ได้วางหลักเอาไว้ในมาตรา L. 231-4. เรื่องข้อยกเว้นที่ไม่เป็นไปตามหลักว่าด้วยการไม่ตอบของฝ่ายปกครองให้ถือว่าเป็นการยอมรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 231-1. ว่า การไม่ตอบของฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่ได้รับคำขอ ให้ถือว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ มีข้อยกเว้นอยู่ 5 เรื่องด้วยกัน เรื่องแรกคือคำขอที่ไม่ได้เป็นเรื่องขอให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งที่เป็นเรื่องเฉพาะตัว (une décision individuelle) เรื่องที่สอง คือ คำขอที่ไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรืออนุบัญญัติ หรือมีลักษณะเป็นการเรียกคืน (réclamation) หรือเป็นการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง (recours administratif) เรื่องที่สามคือคำขอในเรื่องที่มีลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกับการเงิน (caractère financier) ยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (sécurité sociale) ซึ่งจะต้องกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา เรื่องที่สี่เป็นเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'Etat) ในกรณีที่หากนำหลักว่าด้วยการไม่ตอบ

ของฝ่ายปกครองให้ถือว่าเป็นการยอมรับมาใช้จะไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศและข้อผูกพันของสหภาพยุโรปที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ทำเอาไว้ จะไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การคุ้มครองเสรีภาพและบรรดาหลักที่มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ (des principes à valeur constitutionnelle) หรือการป้องกันความสงบเรียบร้อยสาธารณะ และเรื่องสุดท้ายเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและบรรดาเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ข้อยกเว้นทั้ง 5 เรื่องที่กล่าวไปแล้วข้างต้นนี้ เมื่อมีคำขอไปยังฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองไม่ตอบภายในระยะเวลาสองเดือน ให้ถือว่าเป็นฝ่ายปกครองปฏิเสธ

(2) ระบบพิเศษ (Recours Spéciale) ระบบนี้เป็นระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง¹¹ ที่กฎหมายหรือกฎทางปกครองจะกำหนดให้มีการอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงและกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ เช่น การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ (recours de tutelle) หรือการให้อุทธรณ์ต่อองค์กรเฉพาะในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้ ซึ่งในบางครั้งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั่นเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งนั้นหรือเป็นคณะกรรมการก็ได้ แต่โดยที่เป็นระบบพิเศษกฎหมายหรือกฎทางปกครอง จะกำหนดรายละเอียดของวิธีการอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งระบบพิเศษนี้จะเป็นการบังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ เป็นอีกปัญหาหนึ่งโดยหลักจะถือว่าเป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ (l'obligation) ว่าต้องใช้ระบบพิเศษนี้ก่อนจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล โดยเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งหากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนบังคับนี้ก่อนองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองศาลจะไม่รับพิจารณาให้

2) การทุเลาการบังคับ¹²

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยหลักแล้วไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและความแน่นอนแห่งกฎหมาย เพื่อให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับอย่างต่อเนื่อง ไม่สะดุดหยุดลงเพราะการอุทธรณ์คำสั่งนั้น แต่อย่างไรก็ตามแม้การโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง แต่การอุทธรณ์ตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้นโดยทั่วไปเป็นระบบไม่บังคับ (เพื่อเลือก) ซึ่งคู่กรณีอาจนำคดีไปฟ้องศาลได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์หรือรอการวินิจฉัยอุทธรณ์จากฝ่ายปกครองก่อน

¹¹ ประเวศ อรรถศุภผล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 43 - 44.

¹² ฤทัย หงส์ศิริ, “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง,” (รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539), 2541, น. 13-14.

3) กำหนดเวลาฟ้องคดีปกครอง

ช่วงกำหนดระยะเวลาในการขอให้ศาลทบทวนคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (Droit Administratif) นั้นมีระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างสั้นมาก ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและความแน่นอนแห่งกฎหมายว่า คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่มั่นคงและความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ในระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป กำหนดเวลาในการฟ้องคดีปกครองนั้น โดยปกติต้องกระทำเสียภายในสองเดือน โดยปกติการเริ่มนับระยะเวลานั้นจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองไปให้เอกชนทราบ แต่ในกรณีที่ไม่มีคำสั่งทางปกครอง (ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย) กำหนดเวลาสองเดือนจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ระยะเวลาสองเดือนที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยผ่านพ้นไป ซึ่งกฎหมายสันนิษฐานว่าเป็นการปฏิเสธโดยปริยาย (Décision Implicite de Rejet หรือ Implied Decision to Reject) การเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดีนั้นอาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณีคือ หากเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะตัว (Décision Individuelle) จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งให้เอกชนทราบ หากเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไปหรือกฎ (Acte Reglementaire) จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศกฎนั้นโดยชอบ

ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีปกครองที่มีผลเฉพาะตัวหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยหลักคู่กรณีจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก่อนฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากระบบอุทธรณ์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นระบบอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกหรืออุทธรณ์แบบไม่บังคับ หากคู่กรณีเลือกที่จะไม่อุทธรณ์ กำหนดเวลาในการฟ้องคดีก็ต้องเริ่มต้นนับวันที่ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง หากเลือกที่จะอุทธรณ์ซึ่งกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องอุทธรณ์ภายในกำหนดกี่วัน แต่ในทางปฏิบัติคู่กรณีต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะขาดอายุความฟ้องคดีปกครอง ซึ่งการฟ้องคดีปกครองต่อศาลจะต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือวันประกาศใช้กฎของฝ่ายปกครอง จึงมีผลโดยปริยายว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองภายในกำหนดเวลาสองเดือน ถ้าฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ลงมาอายุความการฟ้องคดีก็จะสะดุดหยุดลง เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์ก็เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง กำหนดเวลาในการฟ้องคดีก็จะขยายออกไป (Delai) โดยจะเริ่มนับนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่งทางปกครองอันใหม่ (คำวินิจฉัยอุทธรณ์) หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่พิจารณาอุทธรณ์ลงมา ก็จะนำหลักปฏิเสธโดยปริยายมาใช้โดยกำหนดเวลาฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นสองเดือนนับแต่วันที่ฝ่ายปกครองได้รับคำร้องของคู่กรณี ดังนั้นกำหนดเวลาฟ้องคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงขยายหรือยืดออกไปได้ (Delai) หากคู่กรณีทำการอุทธรณ์ หรือใช้หลักฝ่ายปกครองปฏิเสธโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม กำหนดเวลาสองเดือนนี้เป็นหลักทั่วไป มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่อาจไม่มีกำหนดเวลาในการฟ้องคดีเลยก็ได้ โดยเฉพาะกรณีที่กฎหมายระบุไว้ชัดเจน เช่น การปฏิเสธ

โดยปริยายไม่เสียหายให้เอกชนในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือในคดีขอให้เพิกถอน หรือคดีเกี่ยวกับสัญญาโยธาสาธารณะ ในคดีเหล่านี้ไม่มีกำหนดเวลาฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะ ศาลกลับไปใช้กำหนดเวลา 30 ปี ตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่ง¹³

3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีระบบเดียวคือ ระบบบังคับ¹⁴ระบบบังคับ มาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่า ในการเสนอคำฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในคดีฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคดีฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเองภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ถ้าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็จะแก้ไขคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องส่งคำอุทธรณ์ต่อไปให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาพิจารณาและผู้อุทธรณ์มีระยะเวลาอีกหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่ศาลปกครอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่วินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่พิจารณาคำอุทธรณ์เมื่อเวลาล่วงพ้นไปไม่น้อยกว่าสามเดือนนับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยถือว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกินสามเดือนเป็นการล่าช้าเกินสมควร บทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Vorverfahren order widerspruchverfahren) ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 68 ถึงมาตรา 73 VwGO สรุปขั้นตอนในสาระสำคัญได้ว่า¹⁵ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง(Ausgangbehörde) ออกคำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) ผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อภาระแก่ตนก็ต้องยื่นคำคัดค้าน (Widerspruch) ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองรวมทั้งการอธิบายถึงสิทธิในการโต้แย้งหรืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Bekanntgabelhrung) หากได้รับคำสั่งทางปกครองโดยมิได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งก็สามารถ

¹³ J.M. Aubry et R. Drago, *Traité de Contentieux Administratif*, 2ed, (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence). p. 508. อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,” *วารสารกฎหมายปกครอง*, ปีที่ 7, ฉบับที่ 3, น. 720 (2531).

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น. 375.

¹⁵ เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “หลักที่สำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน (Grundzüge des deutschen Verwaltungsgericht sprozesses),” บทความนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure, 2540, น. 28-29.

อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายในเวลาหนึ่งปี หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงเหตุผลของการโต้แย้งทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้ง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นด้วยกับการโต้แย้งหรือคำอุทธรณ์ว่ามีเหตุผลรับฟังได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะออกคำสั่งทางปกครองให้ใหม่เอง (Widerspruch ist stattgegeben, Verwaltungsakt wird aufgehoben oder geändert) แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมว่าชอบด้วยกฎหมาย ก็จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาลำดับชั้นเหนือขึ้นไปพิจารณา (nachsthohere Behörde) ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง (Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit) หลังจากนั้นก็จะออกคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ (Widerspruchbescheid) ซึ่งหากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ระดับต้นออกโดยผิดพลาด ก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ยังคงมีทางแก้ไขเยียวยาโดยการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้บอกล้างคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์ในระบบบังคับก่อนฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองมิได้เกิดขึ้นจากการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ระบบนี้จึงผูกติดกับวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีด้วย กล่าวคือหากเป็นกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกรณีการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ มิฉะนั้นศาลจะไม่รับฟ้อง ส่วนคำฟ้องอื่นจะไม่อยู่ในระบบบังคับนี้

อย่างไรก็ตาม ระบบอุทธรณ์บังคับก่อนฟ้องคดีดังกล่าวมาข้างต้นนั้น มีข้อยกเว้นของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 68 VwGO ได้ 3 กรณีด้วยกัน คือ¹⁶

กรณีแรก ได้แก่ ในกรณีที่มีกฎหมายซึ่งอาจเป็นกฎหมายของสหพันธ์หรือมลรัฐก็ได้ กำหนดหลักการยกเว้นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ประชาชนผู้ซึ่งถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา 68 VwGO ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1960 (พ.ศ.2503) กล่าวคือ ประกาศใช้ภายหลังกฎหมาย VwGO นั่นเอง

¹⁶ มานิตย์ วงศ์เสรี, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีในเชิงเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาปกครองของประเทศไทย (เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการพัฒนาคนพัฒนางานจากความรู้ประสบการณ์...สู่เวทีเสวนา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2552), น.6-7.

กรณีที่สอง ได้แก่ กรณีที่คำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) นั้น ได้ออกโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือการตัดสินใจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่มีระดับหรือชั้นที่สูงกว่ามาควบคุมตรวจสอบอีกแล้ว เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี รัฐมนตรี สำหรับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของมลรัฐจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทางปกครองของมลรัฐนั้น

กรณีที่สาม ได้แก่ กรณีที่ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ดังกล่าวโดยไปมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม กรณีดังกล่าวนี้ บุคคลที่สามจะมาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ A ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่ปฏิเสธไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ต่อมาเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วมีคำวินิจฉัยแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมอนุญาตให้ A ก่อสร้างอาคารได้ โดยคำสั่งอนุญาตดังกล่าวมีผลกระทบต่อ B (เพื่อนบ้านของ A) ในกรณีนี้ B ซึ่งเป็นบุคคลที่สามมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยตรงโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอีก ซึ่งเหตุผลของข้อยกเว้นในกรณีนี้คือ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองสองครั้งซ้ำซ้อนนั่นเอง แม้ว่าผู้ยื่นคำอุทธรณ์ครั้งแรกจะมีใช้บุคคลที่สามก็ตาม

นอกจากนี้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังมีระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองซึ่งไม่ใช่เป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยจะเรียกว่า ระบบปกติ¹⁷

ระบบปกติ ระบบนี้เป็นไปตามแนวคิดที่ว่าโดยหลักทั่วไปฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตรวจสอบการกระทำของตนในกรณีมีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องเพิกถอน เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นจะกระทบประโยชน์ของบุคคลผู้สุจริต ซึ่งการเพิกถอนนี้จะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ย่อมดูแลตรวจสอบให้มีการเพิกถอนได้ตามระบบปกติของสายการบังคับบัญชา เพียงแต่ไม่ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำ แต่เป็นดุลพินิจว่ากระทำหรือไม่ก็ได้ตามหลักกฎหมายในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่มีระยะเวลากำหนดแต่อย่างใด ดังนั้นแม้ว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว เจ้าหน้าที่ก็มีดุลพินิจที่จะทบทวนอีกได้หรือแม้แต่การจะพิจารณาใหม่ไปในทางเพิ่มภาระก็สามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

1) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยหลักแล้วถือว่าเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายเยอรมันนั้น คำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยฝ่ายปกครองมีผลบังคับทันทีที่

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น. 375.

ได้แจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ การโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทำให้การมีผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวนั้นต้องเลื่อนออกไปหรือที่เรียกว่า มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ (Suspensiv-effekt)¹⁸ เช่น การอุทธรณ์มีผลทำให้มีการงดเว้นการดำเนินการทางปกครองที่ก่อให้เกิดหน้าที่หรือถอนสิทธิของบุคคล ดังนั้น โดยหลักแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องร้องขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณามีคำสั่งทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองอีก เว้นแต่กรณีเข้าข้อยกเว้น เช่น คำสั่งที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย การอุทธรณ์จะไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง

2) การพิจารณาอุทธรณ์ ก่อนฟ้องคดีโดยหลักแล้วจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ให้ความคุมตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeit) และความเหมาะสมหรือเนื้อหาของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Zweckmässigkeit) การอุทธรณ์ในระบบบังคับนั้นให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั่นเอง ภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง แต่จะยื่นต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาเดียวกันก็ได้ (มาตรา 70 วรรคหนึ่ง (1) VwGO) ในการนี้ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นว่าเหมาะสมจะแก้ไขคำสั่งทางปกครองเพื่อเยียวยาาก็ได้ (มาตรา 72 VwGO) แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องส่งคำอุทธรณ์ต่อไปให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาพิจารณา (มาตรา 73 วรรคหนึ่ง (1) VwGO)

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ (Widerspruchsbescheid) จะต้องระบุเหตุผลและต้องแจ้งสิทธิที่จะได้รับการเยียวยา เช่น การอุทธรณ์หรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ด้วย (มาตรา 73 วรรคสาม VwGO) และคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะพิจารณาทบทวนทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 68 วรรคหนึ่ง (1) VwGO) และศาลปกครองเยอรมันถือหลักว่าสามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ไปในทางเพิ่มภาระได้

ส่วนการอุทธรณ์ในระบบปกติ หากมีการอุทธรณ์ไม่ว่าเมื่อใด เจ้าหน้าที่ขอยอมรับมาพิจารณาได้ เพียงแต่ไม่ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำ แต่เป็นดุลพินิจว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้ตามหลักกฎหมายในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่มีระยะเวลากำหนดแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ หากพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไม่ว่าจะเป็นระบบบังคับหรือไม่ เจ้าหน้าที่ก็มีดุลพินิจที่จะทบทวนตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้หรือแม้แต่จะพิจารณาใหม่ไปในทางเพิ่มภาระก็สามารถกระทำได้ ในทำนองเดียวกันกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

3) กำหนดเวลาฟ้องคดีปกครอง โดยปกติจะเป็นระยะเวลาสั้น ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและความแน่นอนแห่งกฎหมายที่จะไม่ปล่อยให้คำสั่งทางปกครองนั้นอยู่บนความไม่แน่นอนนานเกินไปดังที่กล่าวมาแล้ว เช่น หลักทั่วไปของสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้

¹⁸ ฤทัย หงส์ศิริ, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 12, น. 12.

กำหนดเวลาสองเดือน ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นกลับใช้กำหนดเวลาที่สั้นยิ่งกว่า กล่าวคือ โดยหลักทั่วไปในการฟ้องคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้ถูกระทบสิทธิชอบที่จะฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์สำหรับระบบอุทธรณ์บังคับ แต่กรณีไม่มีระบบอุทธรณ์บังคับต้องฟ้องภายใน 1 เดือนนับแต่ได้รับคำสั่งนั้น (มาตรา 74 วรรคหนึ่ง VwGO) ศาลปกครองจะยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย เพราะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งด้วย คดีประเภทนี้เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ตามมาตรา 42 (1) VwGO ส่วนกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่วินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่พิจารณาคำขอ จะฟ้องต่อศาลได้ก็ต่อเมื่อผ่านพ้น 3 เดือน นับแต่วันยื่นคำอุทธรณ์หรือยื่นคำขอนั้น (มาตรา 75 VwGO) ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์กลางที่ถือว่ากรณีนิ่งเฉยเกิน 3 เดือน ถือเป็นกรณาล่าช้าเกินสมควร

อนึ่ง คดีฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกำหนดให้นำประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม กำหนดเวลาการฟ้องคดีจึงใช้อายุความตามกฎหมายแพ่ง ส่วนข้อพิพาทในคดีละเมิดจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (มาตรา 40 (2) VwGO) ใช้อายุความตามกฎหมายแพ่งเช่นเดียวกัน

3.2 มาตรการทางกฎหมายของไทย

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายไทย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรา 77¹⁹ และมาตรา 258 ค (1)²⁰ ดังนี้

¹⁹ มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

มาตรา 77

1. บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ ยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน

2. ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น โดยหลักทั่วไปจะมีกรอบอยู่เพียงว่า จะต้องไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สิ่งที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนได้เสมอ ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดที่จะกำหนดกรอบให้กว้างขึ้น เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจของรัฐทำให้ประชาชนต้องเสียสิทธิและเสรีภาพเกินสมควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงบัญญัติเป็นเงื่อนไขลักษณะของกฎหมายและกรอบแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเข้มงวดยิ่งขึ้น เช่น จะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

3. แต่โดยผลของบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา 26 ดังกล่าว ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอที่จะไม่ให้รัฐตรากฎหมายมาสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนอย่างไม่คุ้มค่า ทั้งกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับก็มักจะปรากฏว่ามีได้มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง อันเป็นที่มาของการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ง่าย สร้างความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน โดยรัฐมิเคยรับรู้ถึงภาระที่ประชาชนจะต้องได้รับจากผลของกฎหมายนั้นๆ จึงเกิดแนวคิดที่จะกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมายขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 77

4. มาตรา 77 ได้วางหลักการสำคัญไว้ 8 ประการ ดังนี้²¹

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จะเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

²⁰ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการ โดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

²¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), น. 120-123.

(ก) หลักการประการแรกที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น สิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีกฎหมาย ก็ควรเลือกใช้วิธีนั้นก่อน เพราะเมื่อตราเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมจะต้องมีบทบังคับอย่างเข้มงวด และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนขึ้นในทันทีที่มีการตรากฎหมายนั้น อย่างไรก็ตามจะถือว่ามีความจำเป็น ต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไปตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย และวางหลักอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ความใน (ข) ถึง (ข) อาจเป็นแนวทางใช้ประกอบการพิจารณาว่ากฎหมายนั้นจำเป็นหรือไม่

(ข) เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่เท่าที่จำเป็นแล้ว รัฐจะต้องย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน เช่น ในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการใช้เครื่องกระจายเสียง ซึ่งออกใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2493 โดยบังคับให้ทุกคนที่จะใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน และจะใช้ภาษาอื่นใดนอกจากภาษาไทยมิได้ รัฐสมควรตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวถ้าใช้บังคับอย่างจริงจังในปัจจุบันจะเป็นไปได้หรือไม่ การมีกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้วไม่ใช้บังคับ จะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำความผิดฐานละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และถ้าบังคับจริงจะเกิดกีดกันขึ้นในสังคมหรือไม่

(ค) เมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งในยุคที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและรวดเร็วเช่นปัจจุบัน ย่อมไม่เป็นการยากที่รัฐจะดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้น แต่ถ้าพิจารณาจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายไม่ได้ทำให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง สิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการคือ ต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำเป็นระบบที่นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในที่เดียวกันหรือจัดทำคำอธิบายสั้นๆ หรือคู่มือพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าตนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด อย่างไร

(ง) เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึงได้ จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้น ไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน ซึ่งมีได้หมายความว่า ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน แต่หมายถึงการนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาแต่ต้นนั้น ไปใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย

(จ) เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องตราขึ้นอย่างแท้จริง มาตรา 77 จึงกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่างๆ เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับจากการตรากฎหมายนั้น และภาระที่จะเกิดกับประชาชน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องเสียไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง

(ฉ) เมื่อกฎหมายนั้นใช้บังคับแล้ว มาตรา 77 ยังกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ในการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย การประเมินผลสัมฤทธิ์นี้จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าผลที่คาดหวังไว้ในการตรากฎหมายนั้น ได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดเพียงใด และที่สำคัญหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมายจนเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือสร้างความสุขสงบให้แก่ประชาชนและสังคมมากน้อยเพียงใด

(ช) เพื่อเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปพร้อมกัน มาตรา 77 จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาต อันเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติกมิชอบ และระบบคณะกรรมการ ซึ่งทำให้เกิดขั้นตอน และหาตัวบุคคลซึ่งจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใด จะต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน

(ซ) โดยธรรมชาติของกฎหมายซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับกับประชาชน จึงมักจะมียกกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามด้วยเสมอ และโทษที่กำหนดไว้ก็ต้องเป็นโทษทางอาญา ซึ่งนับวันจะกำหนดให้สูงขึ้น จนอาจกลายเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ไปในทางที่ไม่ชอบได้ จึงได้กำหนดเงื่อนไขเป็นประการสุดท้ายว่า การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ให้กำหนดแต่เฉพาะเมื่อเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องไปศึกษาและวางแนวทางในการกำหนด “ผลร้าย” แบบใหม่ขึ้นแทนที่โทษทางอาญา เช่น อาจกำหนดเป็นโทษทางปกครองแทน เป็นต้น

การบัญญัติมาตรา 77 ไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ก็เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องใหม่ การจะบังคับให้เป็นไปตามมาตรา 77 ในทันทีทันใด อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ การบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็เพื่อให้รัฐมีเวลาที่จะพัฒนาและปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรากฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคาดหวังว่ารัฐจะตรากฎหมายแม่บทในการจัดทำร่างกฎหมายและการพิจารณากฎหมายในโอกาสอันควร และเพื่อประโยชน์ในการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญมาตรา 76 จึงกำหนดให้รัฐพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิด

ความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และมีประสิทธิภาพ เพื่อแทนที่ภาพความเป็นผู้ปกครอง หรือผู้มีอำนาจ ที่เคยมีอยู่เดิม

มาตรา 258 ค (1) การปฏิรูปด้านกฎหมาย มีเป้าหมายหลัก คือ การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันให้เป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 77 และสอดคล้องกับหลักสากล ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีกฎหมายที่สร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ประชาชน²²

3.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

เดิมการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 ได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยทั้งโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง อันได้แก่สถานโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน และโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันได้แก่สถานโทษปลดออก หรือไล่ออก ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ ตามมาตรา 125²³ และมาตรา 126²⁴ แห่ง

²² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถ 21*, น. 469.

²³ มาตรา 125 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง โดยให้อุทธรณ์ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม และให้ อ.ก.พ. กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. กรม มีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวงหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

²⁴ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยทั้งสองมาตราดังกล่าว ได้กำหนดให้การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. แต่ไม่ปรากฏว่า ทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนถึงกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น โดยผลของการที่มาตรา 125²⁵ และมาตรา 126²⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในส่วนของการที่มีได้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้

นายกรัฐมนตรีนับแต่บัดนี้ด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

²⁵ มาตรา 125 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง โดยให้อุทธรณ์ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม และให้ อ.ก.พ. กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. กรม มีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวงหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

²⁶ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ที่รวดเร็ว อีกทั้งเป็นช่องทางให้ผู้ที่มิอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่ขาดหลักธรรมาภิบาล อาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ประวิงเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ล่าช้าออกไป จนนำไปสู่การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ถูกผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ฐานละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และการที่ผู้อุทธรณ์ต้องเสียสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากถูกศาลปกครอง มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ด้วยสาเหตุจากการที่ผู้อุทธรณ์ยื่นฟ้องคดีล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49⁷³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.2.2.1 สภาพปัญหา

ผลของการที่มาตรา 125 และมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในส่วนของการที่มีไต่ระบบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้ได้รับความเสียหายในหลายประการด้วยกัน ปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546

คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า

เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2545 สิบตำรวจโท อ. ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง ผบ.หมู่ กก. ตชด.44 อำเภอเมือง จังหวัดยะลา ได้ฟ้อง ประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ต่อ ศาลปกครองกลาง ว่า ตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งให้ออกจากราชการ ตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ที่ 432/2544 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2544 โดยไม่เป็นธรรม ไม่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวน ได้กระทำการสอบสวนโดยมิชอบด้วยกฎหมายร่วมกันปลอมแปลงเอกสาร และร่วมกันใช้เอกสารปลอม ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำอุทธรณ์ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนได้รับต่อ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 จนเวลาผ่านไปประมาณหนึ่งร้อยสามสิบกว่าวัน แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จากทาง คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดี จึงมีคำขอท้ายฟ้องขอให้ศาลปกครองกลาง มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยด่วน

ศาลปกครองกลาง ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2545

ซึ่งศาลปกครองกลางเห็นว่า ยังอยู่ในขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือนร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่เคยมีหนังสือร้องขอต่อ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ หรือยังไม่ได้รับหนังสือชี้แจง จากคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือได้รับคำชี้แจง แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลาง ที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ติดตามเรื่องที่ได้อุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ โดยได้ส่งเอกสารเพิ่มเติม ต่อ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จำนวน 3 ครั้งด้วยกัน อีกทั้งได้ติดต่อสอบถามความคืบหน้าจากกองอุทธรณ์และร้องทุกข์อยู่เป็นประจำ แต่ได้รับคำตอบว่า ขณะนี้เรื่องอยู่ที่นิติกร

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ว่าเรื่องของผู้ฟ้องคดี ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือนร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมีได้มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดระยะเวลาบังคับให้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จเมื่อใดก็ตาม แต่การที่ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มิได้พิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยระยะเวลาอันสมควรที่ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จนั้น ต้องเป็นไปตามระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งรวมระยะเวลาทั้งสิ้นไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณา เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในกรณีนี้ คือวันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2545 จึงเป็นการยื่นภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นการ

ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุด ไม่เห็นฟ้องด้วย

ศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้น ดำเนินการต่อไป

สภาพปัญหาและผลกระทบทางกฎหมายที่ผู้วิจัยเห็นจากคดีนี้

1. การที่ สิบตำรวจโท อ. ผู้ฟ้องคดี ต้องอาศัยบารมีศาลปกครองในการออกคำสั่งบังคับให้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยด่วนนั้น สาเหตุสำคัญก็คือนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางนั้น ระยะเวลาได้ผ่านมาประมาณหนึ่งร้อยสามสิบวันแล้ว แต่ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ยังมิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จแต่อย่างใด ซึ่งหากมาตรา 126²⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง (ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติในส่วนของกรอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับโดยอนุโลม) ก็จะทำให้ผลดีทั้งต่อตัวผู้ฟ้องคดีเอง ที่จะได้รับทราบว่ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ถึงกำหนดเวลาใด และผู้ฟ้องคดีก็สามารถทราบได้ว่า เมื่อถึงกำหนดเวลาที่แจ้งไว้ในมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว หากคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ยังพิจารณาอุทธรณ์ของตนไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกำหนดเวลาใด เพื่อที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ไม่เสียสิทธิในการฟ้องคดี ตามมาตรา 49²⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

²⁷ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่ นายรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

²⁸ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทาง

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น เป็นระบบการอุทธรณ์บังคับ ตามมาตรา 42 วรรคสอง²⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเกิดผลดีต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ที่จะทราบอย่างชัดเจนว่า นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ยังมีหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับในการต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในกำหนดเวลาใด ซึ่งหาก คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีธรรมชาติรับผิดชอบต่อหน้าที่อย่างเคร่งครัด ก็จะทำให้ไม่ต้องถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร และเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาของศาลปกครองด้วย

2. การที่มาตรา 126³⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดเจน เป็นสาเหตุทำให้ศาลปกครองกลาง พิจารณาคาดเคลื่อนไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่นคือ ศาลปกครองกลางพิจารณาว่า ในวันที่ 26 มีนาคม 2545 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางนั้น ยังอยู่ในขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือนร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง³¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อยู่ โดยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่เคยมีหนังสือร้องขอต่อ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้

ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

²⁹ มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือนร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการตั้งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการตั้งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

³⁰ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

³¹ มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือนร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการตั้งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการตั้งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือยังไม่ได้รับหนังสือชี้แจง จาก คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือได้รับคำชี้แจง ทั้งที่ในวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนั้น ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้ล่วงพ้นมาประมาณหนึ่งร้อยสามสิบวันแล้ว ซึ่งการที่ศาล ปกครองกลางได้พิจารณาไปเช่นนั้น ก็ด้วยเพราะ ศาลปกครอง ก็ไม่ทราบว่า ระยะเวลาการพิจารณา อุทธรณ์ ของ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีกำหนดระยะเวลาเท่าใด จึงไปนำเงื่อนไขของการที่ ผู้ฟ้องคดีต้องมีหนังสือทวงถามผลการพิจารณาอุทธรณ์จาก คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ อันเป็น อีกเงื่อนไขหนึ่งตามมาตรา 49³² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาเป็นข้อพิจารณาแทน ซึ่งถ้าหากมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดย ชัดแจ้งแล้ว ศาลปกครองก็จะทราบกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ คณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ และย่อมจะพิจารณาได้ต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ อย่างไร และด้วยเหตุที่ ศาลปกครองกลาง ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อ กฎหมายไปโดยคลาดเคลื่อนนี้ ส่งผลให้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เพราะไม่สามารถขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยเร่งด่วนได้ และทำให้ ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดอีก และกว่า ศาลปกครองสูงสุด จะมีคำสั่งให้ ศาลปกครองกลาง รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ระยะเวลาที่ ได้ล่วงเลยมาอีกพอสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกรอนสิทธิที่จะได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์ จาก คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

3. การที่ ศาลปกครองสูงสุด ได้นำระยะเวลาเก้าสิบวัน ซึ่งเป็นระยะเวลาขั้นสูงสุด ตามมาตรา 45³³ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาเป็นเกณฑ์เทียบ

³² มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและ ไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทาง ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมิบท กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

³³ มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ระยะเวลาอันสมควรที่ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ควรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ เนื่องจากมาตรา 126³⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายเฉพาะ มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง (ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ในส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับโดยอนุโลม) และ ศาลปกครองสูงสุด ได้พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49³⁵ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งให้ ศาลปกครองกลาง รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณานั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุด ได้วางหลักกฎหมายในการอุดช่องว่างของกฎหมาย ในกรณีที่มาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายเฉพาะ มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะโดยข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของ สิบตำรวจโท อ. ผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่ กรอบ

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

๑๓๓

๑๓๓

³⁴ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

³⁵ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีกำหนดระยะเวลาเท่าใด เพราะมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี มิได้ระบุกำหนดระยะเวลาไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีใช้ความรู้สึกของผู้ฟ้องคดีเอง ที่รู้สึกว่าการที่ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลาประมาณ หนึ่งร้อยสามสิบวัน แล้วยังไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จนั้น ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าและเกิดความไม่เป็นธรรมกับตัวผู้ฟ้องคดีเอง จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้ปรากฏว่าในวันที่ 26 มีนาคม 2545 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางนั้นยังเป็นวันที่อยู่ในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49³⁶ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ซึ่งในข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดียอมรับไม่ทราบว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นเป็นวันใด) แต่หากเป็นไปในทางตรงกันข้าม หากผู้ฟ้องคดีมายื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2545 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นวันที่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด ก็จะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเดือดร้อน ที่ไม่สามารถขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จโดยด่วนได้ และจะต้องถูกกระทบสิทธิที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ไปเรื่อยๆ จนกว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จะพิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.217/2549

คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า

นาย ว. ผู้ฟ้องคดี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน ระดับ 8 จัดหางานจังหวัด สังกัดกรมการจัดหางาน ซึ่งถูกกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีคำสั่งลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมาเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2547 ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกดังกล่าว ต่อ ก.พ. ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยผู้ฟ้องคดีได้รอผลการพิจารณาอุทธรณ์จาก ก.พ. อยู่ประมาณเกือบสิบเอ็ดเดือน แต่ก็ยังไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง โดยมีคำขอท้ายฟ้องว่า ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ก.พ.

³⁶ เพิ่งอ้าง.

ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในสองเดือนนับแต่วันฟ้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบทันที

ศาลปกครองกลาง ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ ก.พ. ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดี ได้ให้การว่า ยังไม่อาจกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างแน่ชัดว่า จะสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้เมื่อใด ด้วยจะต้องใช้ระยะเวลาการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและจัดทำบันทึกเสนอในการพิจารณาอุทธรณ์ และเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ก็ไม่อาจกำหนดโดยประมาณได้ว่า จะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จได้เมื่อใด เมื่อเปรียบเทียบกับกรอบระยะเวลาสองร้อยสี่สิบวัน ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการออกจากราชการแล้ว เห็นได้ว่า ก.พ. ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองกลาง จึงมีคำพิพากษาให้ ก.พ. พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

ก.พ. ผู้ถูกฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ต่อ ศาลปกครองสูงสุด โดยอุทธรณ์ว่า ตามที่ ศาลปกครองกลาง ได้นำกำหนดเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจมาใช้นั้น น่าจะไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงของสำนักงาน ก.พ. และ ก.พ. และในทางปฏิบัติ ก.พ. ไม่สามารถจะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ตามที่ศาลปกครองกลาง มีคำพิพากษาได้ เนื่องจาก ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก กรณีการกระทำผิดวินัยก็มีอยู่ในหลายหน่วยงาน จึงมีความยุ่งยากและหลากหลาย เป็นเหตุให้มีเรื่องเข้ามาจำนวนมากและต้องใช้เวลาในการพิจารณา ประกอบกับการกระทำผิดวินัยของผู้ฟ้องคดี นอกจากผู้ฟ้องคดีแล้วยังมีผู้ร่วมกระทำผิดอีก 8 คน ในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. จึงมีผู้อุทธรณ์หลายราย จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ไปพร้อมกัน จึงต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณามากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรม ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. ก็มีจำนวนน้อย จึงทำให้ ก.พ. ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปอย่างรวดเร็วได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจจะตรวจสอบสำนวนเรื่องนี้เสร็จสิ้นได้ ในเวลาสามสิบวันทำการ นับแต่วันที่ ก.พ. อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ในส่วนของพิจารณาอุทธรณ์ก็จะต้องใช้ระยะเวลาอีกส่วนหนึ่ง

นาย ว. ผู้ฟ้องคดี ได้ให้การแก้อุทธรณ์ของ ก.พ. ว่า สำหรับอุทธรณ์ที่ว่า ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก กรณีการกระทำผิดวินัยก็มีอยู่ใน

หลายหน่วยงาน จึงมีความยุ่งยากและหลากหลาย เป็นเหตุให้มีเรื่องเข้ามาจำนวนมากและต้องใช้เวลาในการพิจารณามากยิ่งขึ้นนั้น ก.พ. ไม่อาจนำเหตุผลเรื่องงานมาก คนน้อยมาปิดความรับผิดชอบได้ ด้วยเพราะหากทุกหน่วยราชการสามารถนำเหตุผลดังกล่าวมาใช้ยื่นต่อประชาชนผู้มาติดต่อราชการได้อย่างง่าย ๆ ประชาชนก็ต้องได้รับความเดือดร้อนอย่างยิ่ง

นาย ว. ผู้ฟ้องคดี ยังได้ให้การแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมอีกว่า ตามมาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน ประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป แต่ในการปฏิบัติงานพิจารณาอุทธรณ์ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการจัดและพัฒนาส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือน กลับไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของตนเองไว้ ซึ่งนอกจากเป็นการขัดต่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ยังถือว่าไม่ตอบสนองต่อนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 75 ที่บัญญัติให้รัฐต้องจัดระบบงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และยังเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิที่จะได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาอันสมควรของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 61 ด้วย

ศาลปกครองสูงสุด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง จะมีได้กำหนดระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการไว้ แต่การที่ ก.พ. มิได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า ก.พ. จะต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จในระยะเวลาเท่าใด จึงจะถือว่าเป็นระยะเวลาอันสมควร เห็นว่า โดยมติที่ประชุมใหญ่ได้พิจารณาเทียบเคียงว่า ระยะเวลาอันสมควรที่ ก.พ. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ คือ ระยะเวลาไม่เกินเก้าสิบวัน (ซึ่งเป็นระยะเวลาขั้นสูงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) นับแต่วันที่ ก.พ. ได้รับคำอุทธรณ์จากผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ที่ให้ ก.พ. ต้องมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา

สภาพปัญหาและผลกระทบทางกฎหมายที่ผู้วิจัยเห็นจากคดีนี้

1. การที่ นาย ว. ผู้ฟ้องคดี ต้องอาศัยบารมีศาลปกครองในการออกคำสั่งบังคับให้ ก.พ. ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในสองเดือน

นับแต่วันฟ้องนั้น สาเหตุสำคัญก็คือนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางนั้น ระยะเวลาได้ผ่านมาประมาณสิบเอ็ดเดือน หรือประมาณสามร้อย สามสิบวันแล้ว แต่ ก.พ. ยังมิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จแต่อย่างใด ซึ่งหากมาตรา 126³⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณา อุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง ก็จะเกิดผลดีทั้งต่อตัวผู้ฟ้องคดีเอง ที่จะได้ รับทราบว่า ก.พ. มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของตน ได้ถึงกำหนดเวลาใด และผู้ฟ้องคดี ก็สามารถทราบได้ว่า เมื่อถึงกำหนดเวลาที่แจ้งไว้ในมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว หาก ก.พ. ยังพิจารณาอุทธรณ์ของตนไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจะ สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกำหนดเวลาใด เพื่อที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ไม่เสียสิทธิในการฟ้อง คดี ตามมาตรา 49³⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น เป็นระบบการ อุทธรณ์บังคับ ตามมาตรา 42 วรรคสอง³⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 และเกิดผลดีต่อ ก.พ. ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ที่จะทราบอย่างชัดแจ้งว่า นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ยังมีหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับในการต้องพิจารณา อุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในกำหนดเวลาใด ซึ่งหาก ก.พ. มีธรรมชาติมาภิบาลรับผิดชอบต่อหน้าที่อย่าง เกร่งกรัด ก็จะทำให้ ไม่ต้องถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่

³⁷ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับ นับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่ นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติ เดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

³⁸ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทาง ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบท กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

³⁹ มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตาม ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร และเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาของศาลปกครองด้วย

2. การที่มาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง เป็นสาเหตุทำให้ศาลปกครองกลางพิจารณาคาดเคลื่อนไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่นคือ ศาลปกครองกลางได้ไปนำเอากรอบระยะเวลาสองร้อยสี่สิบวัน ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการออกจากราชการ มาเทียบเคียงกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. ซึ่งก็ถูกต้องแย้งโดย ก.พ. ในชั้นศาลปกครองสูงสุดว่า น่าจะไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงของสำนักงาน ก.พ. และ ก.พ. อีกทั้งไม่เป็นไปตามที่ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ได้วางหลักกฎหมายไว้ว่าให้นำเอาระยะเวลาขึ้นสูงตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาเทียบเคียง ซึ่งหากมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ระบุ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ศาลปกครองก็จะทราบกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. และย่อมจะพิจารณาต่อไปได้ว่า ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีล่าช้า หรือไม่ อย่างไร ได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องนำกฎหมายอื่นมาเทียบเคียง

3. การที่มาตรา 126⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง เป็นสาเหตุทำให้ ผู้ฟ้องคดีต้องถูกรอนสิทธิที่จะได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์จาก ก.พ. อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ทั้งที่ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้ ก.พ. ต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ ภายในเก้าสิบวันแล้ว เพราะ ก.พ. ได้ใช้ประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ไปอุทธรณ์ต่อ ศาลปกครองสูงสุด อีก และกว่าที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษายืนตาม ศาลปกครองกลาง ระยะเวลาก็ได้ล่วงเลยมาอีกพอสมควร

3.2.2.2 แนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและผลกระทบทางกฎหมายที่เกิดขึ้น

⁴⁰ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้เริ่มบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญมาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 และต่อมารัฐได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งด้วยกัน แต่ทุกครั้งที่มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมไม่ปรากฏว่า รัฐได้ดำเนินการอุดช่องว่างของกฎหมาย ในกรณีที่มาตรา 125⁴¹ และมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดเจน ไร้แต่อย่างใด ซึ่งการที่รัฐไม่ได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดเจนนี้ ได้สร้างความเดือดร้อนและเสียหายให้กับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษ ในหลายประการด้วยกัน ทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีต้องถูกกีดกันสิทธิ ที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์อย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว ทั้งการที่ต้องเสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามกรณีตัวอย่างสภาพปัญหาที่ผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นมาเสนอข้างต้น เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของการมีช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2551 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐจึงได้บังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นี้ รัฐได้เพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ชัดเจนขึ้นกว่ากฎหมายเดิม นั่นคือ

⁴¹ มาตรา 125 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง โดยให้อุทธรณ์ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม และให้ อ.ก.พ. กรม เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. กรม มีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวงหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

1. ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง⁴² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้สิทธิข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด ที่ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงและอย่างร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนได้รับต่อ ก.พ.ค. (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม)

2. ตามมาตรา 118⁴³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ระบุกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. ไว้อย่างชัดเจนว่า ก.พ.ค. มีหน้าที่ต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ ก.พ.ค. สามารถขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน ดังนั้น ระยะเวลาชั้นสูงสุดที่ ก.พ.ค. จะสามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้ จึงไม่เกินสองร้อยสี่สิบวัน

ซึ่งการดำเนินการของรัฐดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เกิดจากการที่รัฐเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับความเดือดร้อนเสียหายและถูกรอนสิทธิ ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอรายละเอียดไว้ในกรณีตัวอย่างสภาพปัญหา ที่ผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นมานำเสนอข้างต้น และเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่มาตรา 81 (1)⁴⁴ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ที่บัญญัติให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง และเพื่อให้สอดคล้องกับ

⁴² มาตรา 114 วรรคหนึ่ง ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตาม มาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8)

ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

⁴³ มาตรา 118 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏด้วย

⁴⁴ มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐ อย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชนตามกฎหมาย

เจตนารมณ์ที่มาตรา 37⁴⁵ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่บัญญัติว่า ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน ประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

หมายเหตุ : การที่ผู้วิจัย ได้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาเป็นแนวคิด เนื่องจากกฎหมายดังกล่าว มีเนื้อหาที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับเรื่อง that ผู้วิจัยกำลังศึกษาอยู่นั้นคือ การที่มาตรา 125⁴⁶ และมาตรา 126⁴⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.

⁴⁵ มาตรา 37 ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนี้มีลักษณะที่สามารถกำหนดเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติได้

๑๗๑

๑๗๑

⁴⁶ มาตรา 125 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง โดยให้อุทธรณ์ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม และให้ อ.ก.พ. กรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. กรม มีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวงหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

⁴⁷ มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

2535 เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในส่วนของการที่มีได้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ที่รวดเร็ว อีกทั้งเป็นช่องทางให้ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่ขาดหลักกรรมมาภิบาล อาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ประวิงเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ล่าช้าออกไป จนนำไปสู่การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ถูกผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ฐานละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และการที่ผู้อุทธรณ์ต้องเสียสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากถูกศาลปกครอง มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ด้วยสาเหตุจากการที่ผู้อุทธรณ์ยื่นฟ้องคดีล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49⁴⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่รัฐได้นำมาใช้บังคับแทน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น รัฐได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ไว้อย่างชัดเจน ย่อมเป็นการแก้ไขปัญหา เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งเป็นไปตามหลักกฎหมายตามมาตรา 77 วรรคสาม⁴⁹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 121⁵⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ผู้วิจัยกำลังทำการศึกษายู่

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

⁴⁸ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁴⁹ มาตรา 77 วรรคสาม รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

⁵⁰ มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

3.2.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554⁵¹

เดิมการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 โดยนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทำให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร มีสาระและหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เช่น การใช้ระบบซี ข้อกำหนดทางวินัย เป็นต้น

ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 ที่นำมาใช้กับข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยทั้งโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง อันได้แก่สถานโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน และโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันได้แก่สถานโทษปลดออก หรือ ไล่ออก ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ ตามมาตรา 125 และมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยทั้งสองมาตราดังกล่าว ได้กำหนดให้การอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. แต่ไม่ปรากฏว่า ทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนถึงกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้แต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 โดยยังคงนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่จะได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

ในส่วนของการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) แต่ในปัจจุบันนี้องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ คือ คณะกรรมการ

⁵¹ สำนักงาน ก.ก. คู่มือการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2555), น. 201-204.

พิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) ซึ่งมาทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยก่อนหน้านี้นี้ไม่มีกระบวนการพิทักษ์ระบบคุณธรรมบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยตรง แต่ในทางหลักการถือว่าคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นผู้ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วย

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ซึ่งทำหน้าที่เหมือน ก.พ. ในขณะนั้น ทำหน้าที่ 3 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะนิติบัญญัติ โดยออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการ

2. ลักษณะบริหาร โดยพิจารณาอนุมัติเรื่องต่างๆ ในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการที่ส่วนราชการเข้าสังกัดขอมา

3. ลักษณะตุลาการ โดยพิจารณาเรื่องการลงโทษข้าราชการในบางกรณีและพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์บางกรณี

การให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) มีบทบาททั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว ก่อน จึงมีความไม่เหมาะสมอยู่ 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 ทำให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นองค์กรเผด็จการ คือ ออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการเอง ปฏิบัติเอง และตัดสินใจขาดเอง จึงทำให้หลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการหย่อนไป

ประการที่ 2 ทำให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นองค์กรที่สวมหมวก 2 ใบ โดยเป็นทั้งผู้รับใช้ฝ่ายบริหารและผู้ควบคุมฝ่ายบริหาร ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการได้เต็มที่เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นองค์กรในกำกับของฝ่ายบริหาร มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นประธานกำกับอยู่ ซึ่งในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ต้องเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีอิสระในการใช้ดุลพินิจพอที่จะคุ้มครองความเป็นธรรมและความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการได้เพียงพอ

ดังนั้น ในการปรับปรุงกฎหมายของข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นซึ่งที่มาของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288 วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะต่อคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

3. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

4. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม

5. ออกกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ข้อยบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครและข้อยบังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

6. แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรุงเทพมหานครหรือกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ กรุงเทพมหานคร

ในส่วนของการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

การอุทธรณ์ หมายถึง การที่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนด ร้องขอรับความยุติธรรมจากองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยให้ยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาใหม่เพื่อให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

1. ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก

2. ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด เช่น เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป เป็นต้น

การยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น

1. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรืออุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีสาระสำคัญดังนี้

1.1 ชื่อ ตำแหน่ง สังกัด และที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์

1.2 คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ และวันที่รับทราบคำสั่ง

1.3 ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

1.4 คำขอของผู้อุทธรณ์

1.5 ลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์

2. การอุทธรณ์ต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลา คือ

ผู้ถูกตั้งลงโทษหรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

3. การยื่นหนังสืออุทธรณ์

ให้ยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่กองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. หรือจะส่งหนังสืออุทธรณ์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์

1. รับเรื่องอุทธรณ์ นิติกรเสนอความเห็นต่อประธาน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าควรรับหรือไม่รับอุทธรณ์

2. ประธาน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สั่งรับอุทธรณ์ จ่ายสำนวนในองค์คณะวินิจฉัยและกรรมการเจ้าของสำนวน

3. นิติกรแจ้งการแต่งตั้งองค์คณะวินิจฉัยและกรรมการเจ้าของสำนวนให้ผู้อุทธรณ์ทราบ

4. นิติกรทำความเข้าใจเสนอกรรมการเจ้าของสำนวนว่าควรรับหรือไม่รับอุทธรณ์เพื่อเสนอองค์คณะวินิจฉัย

5. เมื่อองค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา กรรมการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับคำสั่ง

- เมื่อได้รับคำแก้อุทธรณ์แล้ว มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นภายใน 15 วัน

- เมื่อได้รับคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์แล้ว มีคำสั่งให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมยื่นภายใน 15 วัน

6. กรรมการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอองค์คณะวินิจฉัย ถ้าองค์คณะวินิจฉัยเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้เพียงพอแล้ว ให้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน

7. องค์คณะวินิจฉัย กำหนดวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก โดยแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

8. วันนั่งพิจารณาครั้งแรก ให้กรรมการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของเรื่อง จากนั้นให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาโดยให้ผู้อุทธรณ์แถลงก่อน และองค์คณะเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน

9. เมื่อเสร็จสิ้นการนั่งพิจารณาแล้วองค์คณะวินิจฉัยนัดประชุมปรึกษาเพื่อมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งและแจ้งผลคำวินิจฉัยให้คู่กรณีทราบ

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ปรากฏอยู่ในมาตรา 61 วรรคหนึ่ง⁵² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2554 ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้าดำเนินการไม่เสร็จให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ภายใน 30 วัน หากไม่ดำเนินการถือว่าจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เฉพาะผู้อุทธรณ์เท่านั้นเมื่อไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ให้ฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน

ผู้วิจัย มีความเห็นว่า การที่รัฐแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2554 มาใช้แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ส่วนหนึ่งก็เพื่อกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้มีความชัดเจนขึ้น

3.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ 2) พ.ศ. 2551 (ฉบับ 3) พ.ศ.2553 และ (ฉบับ4) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงไว้ในมาตรา 122 ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดที่ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันได้แก่สถานโทษปลดออก หรือไล่ออก หากผู้นั้นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ก.ค.ศ. ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์จากผู้อุทธรณ์

แต่ในกรณีระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง นั้น มาตรา 121 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ก่อให้เกิดสภาพปัญหาเทคนิคทางกฎหมาย โดยเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ประวิงเวลาการ

⁵² มาตรา 61 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 60 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวันและให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

พิจารณาอุทธรณ์ให้ล่าช้าออกไป เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยเสียสิทธิในการได้รับการเยียวยาจากศาล และผลของการที่ศาลปกครองจำหน่ายคดี ส่งผลให้ผู้อุทธรณ์หมดสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษของตนต่อศาลปกครอง ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่นำมาแสดงเป็นตัวอย่างของการศึกษา ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.41/2561

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า

เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2560 นาย อ. ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้ฟ้องผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ว่าเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียน พ. มีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในการปฏิบัติราชการหลายประการด้วยกัน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงมีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ 322/2557 ลงวันที่ 23 กันยายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ผลการสืบสวนข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ข้อร้องเรียนดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ 477/2558 ลงวันที่ 21 มกราคม 2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง กรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยในการบริหารงาน โรงเรียน พ. ได้ใช้คำพูดไม่สุภาพ คำว่า หรือใช้คำพูดไม่เหมาะสมต่อครูและเจ้าหน้าที่หลายคนที่ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างในการจ้างงานของโรงเรียน พ. โดยเฉพาะสั่งการให้หัวหน้ากลุ่มบริหารงบประมาณโรงเรียน พ. จ่ายเงินล่วงหน้าในการจ้างปรับปรุงภูมิทัศน์ โรงอาหารหลังใหม่ ให้กับผู้รับจ้างและสั่งให้ นาง ป. ที่ทำหน้าที่หัวหน้าพัสดุ ยืมเงินจำนวน 188,900 บาท เพื่อจ่ายล่วงหน้าให้กับผู้รับจ้างโดยไม่มีหลักประกันสัญญาซึ่งไม่ถูกต้องตามข้อ 68 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยตามมาตรา 84 และมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เห็นควรลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน 1 ขั้น เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิจารณาแล้วจึงได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ 332/2558 ลงวันที่ 23 กันยายน 2558 เรื่องลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน 1 ขั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2558 และมีหนังสือลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558 เรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เพื่ออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จนเวลาล่วงเลยมาประมาณหนึ่งปี

เจ็ดเดือน (ประมาณห้าร้อยเจ็ดสิบห้าวัน) ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ 332/2558 ลงวันที่ 23 กันยายน 2558 เรื่องลงโทษลดชั้นเงินเดือน และนอกจากประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนแล้ว ผู้ฟ้องคดียังยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางในประเด็นอื่นด้วย นั่นคือ ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เพิกถอนมติของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว นั้น เนื่องจากมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จเอาไว้ กรณีจึงต้องเอาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2558 และมีหนังสือลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558 อุทธรณ์ต่อประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา เห็นว่า แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีในวันใดก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558 จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ในวันที่ 15 มิถุนายน 2560 ซึ่งเป็นระยะเวลาว่าหนึ่งปีเจ็ดเดือน จึงเห็น ได้ชัดแจ้งว่า อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหกสิบวัน และไม่ปรากฏว่าได้มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันดังกล่าว กรณีจึงถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวัน ที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จนั้น เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษที่ตนได้รับได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ในวันที่ 15 มิถุนายน 2560 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

และในประเด็นอื่นที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องมาด้วย ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเช่นเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลาง ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ต่อศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เพิกถอนมติของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนนั้น ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดด้วย ด้วยผู้ฟ้องคดีมีความเห็นฟ้องด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองกลาง และยอมรับว่าตนได้ยื่นฟ้องเกินระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จริง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาในประเด็นนี้แล้ว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด จึงถือได้ว่าคดีในประเด็นดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สภาพปัญหาและผลกระทบทางกฎหมายที่ผู้วิจัยเห็นจากคดีนี้

1. การที่ นาย อ. ผู้ฟ้องคดี ต้องอาศัยขบารมีศาลปกครองในการออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนที่ตนได้รับนั้น สาเหตุสำคัญก็คือนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางนั้น ระยะเวลาได้ผ่านมานานห้าร้อยเจ็ดสิบสามวันแล้ว แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ยังมิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จแต่อย่างใด ซึ่งหากมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดเจน ก็จะทำให้ผลดีทั้งต่อตัวผู้ฟ้องคดีเอง ที่จะได้รับทราบว่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ถึงกำหนดเวลาใด และผู้ฟ้องคดีก็สามารถทราบได้ว่าเมื่อถึงกำหนดเวลาที่แจ้งไว้ในมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว หาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ยังพิจารณาอุทธรณ์ของตนไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกำหนดเวลาใด เพื่อที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ไม่เสียสิทธิในการฟ้องคดี ตามมาตรา 49⁵³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

⁵³ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทาง

ปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น เป็นระบบการอุทธรณ์บังคับ ตามมาตรา 42 วรรคสอง⁵⁴ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเกิดผลดีต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ที่จะทราบอย่างชัดเจนว่า นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ยังมีหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับในการต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในกำหนดเวลาใด ซึ่งหาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีธรรมเนียมปฏิบัติชอบต่อหน้าที่อย่างเคร่งครัด ก็จะทำให้ไม่ต้องถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร และเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาของศาลปกครองด้วย

2. การที่ ศาลปกครองกลาง ได้นำระยะเวลาเก้าสิบวัน ซึ่งเป็นระยะเวลาขั้นสูงสุด ตามมาตรา 45⁵⁵ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาเป็นเกณฑ์เทียบระยะเวลาอันสมควรที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ควรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ เนื่องจากมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกฎหมายเฉพาะ มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง และ ศาลปกครองกลาง ได้พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด จึง ไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ และให้

ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁵⁴มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการตั้งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการตั้งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

⁵⁵ มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้วิจัยเห็นว่า ศาลปกครองกลาง ได้วางหลักกฎหมายในการอุดช่องว่างของกฎหมาย ในกรณีที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกฎหมายเฉพาะ มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมเนียมของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะโดยข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของ นาย อ. ผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่ กรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีกำหนดระยะเวลาเท่าใด เพราะมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี มิได้ระบุกำหนดระยะเวลาไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีใช้ความรู้สึกของผู้ฟ้องคดีเอง ที่รู้สึกว่าการที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดี เป็นระยะเวลาประมาณห้าร้อยเจ็ดสิบสามวันแล้วยังไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จนั้น ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าและเกิดความไม่เป็นธรรมกับตัวผู้ฟ้องคดีเอง จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอขบวนศาลให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนแทน

3. ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งของศาลปกครองกลาง ที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้วนั้น ในชั้นของการอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ในประเด็นนี้ เพราะมีความเห็นพ้องด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองกลาง และยอมรับว่าตนได้ยื่นฟ้องเกินระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา 49⁵⁶ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จริง ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้พิจารณาในประเด็นนี้แล้ว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด จึงถือได้ว่าคดีในประเด็นดังกล่าวถึงที่สุดแล้วตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง⁵⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยผลของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้าของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่

⁵⁶ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมิบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁵⁷ มาตรา 73 วรรคหนึ่ง การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

การศึกษาแล้ว ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่ไม่สามารถจะเรียกร้องความเป็นธรรม หรือโต้แย้งคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนที่ได้รับต่อองค์กรหรือหน่วยงานราชการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้อีก และการที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากศาลปกครองนี้ ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาจากตุลาการศาลปกครองอย่างเป็นทางการ และเป็นธรรม และขาดโอกาสที่จะได้เสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตลอดจนเอกสารหลักฐาน ต่อศาลปกครองไปอย่างน่าเสียดาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2558

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า

นาย ก. ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งครูชำนาญการพิเศษ สังกัดวิทยาลัยอาชีวศึกษา ต่อมาผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่าประพฤติตัวไม่เหมาะสมทางเพศต่อนักศึกษาซึ่งเป็นศิษย์ในความดูแล ผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษา จึงมีคำสั่งวิทยาลัยอาชีวศึกษา ที่ 534/2552 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งผลปรากฏว่าข้อร้องเรียนมีมูลความจริงและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษาจึงมีคำสั่งวิทยาลัยอาชีวศึกษา ที่ 1039/2553 ลงวันที่ 26 เมษายน 2553 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้มีความเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 94 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ฐานไม่รักษาชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย สมควรลงโทษภาคทัณฑ์ และให้ติดตามความประพฤติเป็นเวลาหนึ่งปี เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาพิจารณาแล้วมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่ 2115/2553 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 1 ชั้น และให้ติดตามความประพฤติเป็นเวลาหนึ่งปี โดยผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2553 และมีหนังสือลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553 อุตธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้มีหนังสือที่ ศษ 0601/6178 ลงวันที่ 27 กันยายน 2554 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2554 ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ ด้วยเห็นว่าข้อร้องเรียนที่กล่าวหาผู้ฟ้องคดีไม่มีมูลความจริง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงสอบสวนผู้ฟ้องคดีไม่เป็นธรรม ไม่มีการรับฟังพยานของผู้ฟ้องคดี คำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ขอให้มีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งลดชั้นเงินเดือน

ศาลปกครองกลาง ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือน ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องข้อหานี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553 อุทธรณ์คำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สิทธิฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งลงโทษจะมีได้ก็ต่อเมื่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้สั่งการตามกฎหมายหรือมิได้มีการสั่งการในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดระยะเวลาให้การพิจารณาอุทธรณ์ว่าต้องแล้วเสร็จเมื่อใด แต่ระยะเวลาอันสมควร ได้แก่ ระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้รับหนังสืออุทธรณ์ โดย อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ควรจะได้รับหนังสืออุทธรณ์เมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ 29 ตุลาคม 2553 คือ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ โดยอย่างช้าภายในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2554 ดังนั้น เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีมิได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2554 ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดดังกล่าว คือภายในวันที่ 5 พฤษภาคม 2554 แต่เนื่องจากวันครบกำหนดเป็นวันฉัตรมงคลซึ่งเป็นวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องอย่างช้าภายในวันที่ 6 พฤษภาคม 2554 โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2554 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

นาย ก. ผู้ฟ้องคดี ได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลาง ต่อ ศาลปกครองสูงสุด โดยอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่หากถือตามที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัย ย่อมแปลว่าผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดี

มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยื่นอุทธรณ์ หรืออย่างช้าภายในวันที่ 6 พฤษภาคม 2554 โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดี ทราบคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนดังกล่าวเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2553 ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 29 ตุลาคม 2553 อุทธรณ์คำสั่งต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และปรากฏในรายงานการประชุมของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้รับคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2553 แต่โดยที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ ให้แล้วเสร็จไว้ และคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการมาใช้บังคับ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และไม่ได้มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ 1 มกราคม 2554 กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยถือว่าวันถัดจากวันครบหกสิบวันดังกล่าว คือ วันที่ 2 มกราคม 2554 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 1 เมษายน 2554 ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนดังกล่าวในวันที่ 27 ธันวาคม 2554 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 9/2554 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2554 ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้อง

คดีแล้ว จึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะระบุในคำฟ้องว่าขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษเดิม และผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่แท้จริงที่จะขอให้ศาลเพิกถอนมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์อย่างช้าในวันที่ 3 ตุลาคม 2554 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ 1 มกราคม 2555 แต่เนื่องจากวันครบกำหนดดังกล่าวจนถึงวันที่ 3 มกราคม 2555 เป็นวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ 4 มกราคม 2555 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2554 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงต้องรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

สภาพปัญหาและผลกระทบทางกฎหมายที่ผู้วิจัยเห็นจากคดีนี้

1. เหตุที่ นาย ก. ผู้ฟ้องคดี ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือนที่ตนได้รับนั้น สาเหตุสำคัญก็คือ หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา อยู่ประมาณสามร้อยสามสิบหกวัน จนได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาล จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมาก ที่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่พิจารณาล่าช้าเกินสมควร กว่าจะได้ฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองในขั้นตอนต่อไป ตามมาตรา 125 วรรคหนึ่ง⁵⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งหากมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดเจน ก็จะทำให้เกิดผลดีทั้งต่อตัวผู้ฟ้องคดีเอง ที่จะได้รับทราบว่ามี อ.ก.ค.ศ.

⁵⁸ มาตรา 125 วรรคหนึ่ง เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามมาตรา 121 หรือมาตรา 122 แล้ว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือในกรณีที่มีได้บัญญัติให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามหมวดนี้ ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ถึงกำหนดเวลาใด และผู้ฟ้องคดีก็สามารถทราบได้ว่า เมื่อถึงกำหนดเวลาที่แจ้งไว้ในมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว หาก อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ยังพิจารณาอุทธรณ์ของตนไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกำหนดเวลาใด เพื่อที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ไม่เสียสิทธิในการฟ้องคดี ตามมาตรา 49⁵⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น เป็นระบบการอุทธรณ์บังคับ ตามมาตรา 42 วรรคสอง⁶⁰ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเกิดผลดีต่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ที่จะทราบอย่างชัดเจนว่า นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ยังมีหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับในการต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในกำหนดเวลาใด ซึ่งหาก อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีธรรมชาติรับผิดชอบต่อหน้าที่อย่างเคร่งครัดก็จะทำให้ไม่ต้องถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร และเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของศาลปกครองด้วย

2. การที่ ศาลปกครองสูงสุด ได้นำระยะเวลาเก้าสิบวัน ซึ่งเป็นระยะเวลาขั้นสูงสุดตามมาตรา 45⁶¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาเป็นเกณฑ์เทียบ

⁵⁹ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁶⁰ มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

⁶¹ มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจ

ระยะเวลาอันสมควรที่ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ควรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ เนื่องจากมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกฎหมายเฉพาะ มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง และ ศาลปกครองสูงสุด ได้พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ผู้วิจัยเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุด ได้วางหลักกฎหมายในการอุดช่องว่างของกฎหมาย ในกรณีที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกฎหมายเฉพาะ มิได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้ง อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการแก้ปัญหาคือปลายเหตุ เพราะโดยข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของ นาย ก. ผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่า กรอระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีกำหนดระยะเวลาเท่าใด เพราะผู้ฟ้องคดี ได้รอผลการพิจารณาอุทธรณ์จาก อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา อยู่ถึงประมาณสามร้อยสามสิบหกวัน ซึ่งเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ เพราะมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี มิได้ระบุกำหนดระยะเวลาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ และการที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ยังอยู่ในระยะเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา 49⁶² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ผู้วิจัยก็ยังมีความเห็นว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับการพิจารณา

พิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

๑๓๑

๑๓๑

⁶² มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

จากศาลปกครองก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา อยู่ถึงประมาณสามร้อยสามสิบหกวัน ย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และต้องถูกประวิงเวลาที่จะได้ใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองไปโดยไม่เป็นธรรม

ผู้วิจัย เห็นว่าเหตุไคร้รัฐจึงกำหนดให้กรณีวินัยร้ายแรงในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ อย่างชัดเจน แต่กรณีมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 กลับไม่ได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ จนทำให้เกิดเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามกรณีตัวอย่างที่ได้หยิบยกมาข้างต้น

3.3 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

ประเทศ/ กฎหมาย	การอุทธรณ์	การพิจารณาอุทธรณ์	การฟ้องคดี
สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายว่าด้วย ความสัมพันธ์ระหว่าง ประชาชนกับฝ่าย ปกครอง (Code des relations entre le public et l'administration)	- ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก - อุทธรณ์ภายใน 2 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทาง ปกครอง (ถ้าอุทธรณ์) - การอุทธรณ์ไม่เป็นการ ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง	- 2 เดือน นับแต่วัน อุทธรณ์ - ไม่พิจารณาภายใน 2 เดือน ถือว่าปฏิเสธโดย ปริยาย	- 2 เดือน นับแต่วันที่ ได้รับคำสั่งกรณี ไม่อุทธรณ์ - 2 เดือน นับแต่วันที่ได้อ รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีอุทธรณ์ - 2 เดือน นับแต่วันที่ฝ่าย ปกครองนิ่งเฉยเมื่อพ้น สองเดือนที่ได้อุทธรณ์
สาธารณรัฐเยอรมนี ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)	- ระบบอุทธรณ์บังคับ - อุทธรณ์ภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทาง ปกครอง - การอุทธรณ์เป็นการ ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง	- 3 เดือน นับแต่ได้ยื่นคำ อุทธรณ์ - 3 เดือน นิ่งเฉยถือว่า ละเลยล่าช้า	- 1 เดือน นับแต่วันที่ได้อ รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ - 1 เดือน เมื่อพ้น 3 เดือน กรณีฝ่ายปกครองไม่ พิจารณาอุทธรณ์
ประเทศไทย			
พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	- ระบบอุทธรณ์บังคับ - อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง	120 วัน นับแต่วันที่ได้อ รับอุทธรณ์ และขยายได้อีก ไม่เกิน 2 ครั้ง แต่ครั้ง ไม่เกิน 60 วัน	90 วัน นับแต่วันที่ได้อ รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือพ้นกำหนดการ พิจารณาอุทธรณ์

ประเทศ/กฎหมาย	การอุทธรณ์	การพิจารณาอุทธรณ์	การฟ้องคดี
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานครและ บุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554	- ระบบอุทธรณ์บังคับ - อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง	120 วัน นับแต่วันที่ได้รับ อุทธรณ์ และขยายได้อีก ไม่เกิน 2 ครั้ง แต่ละครั้ง ไม่เกิน 60 วัน	90 วัน นับแต่วันที่ รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือพ้นกำหนดการ พิจารณาอุทธรณ์
พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 (กรณีวินัยร้ายแรง)	- ระบบอุทธรณ์บังคับ - อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง	90 วัน นับแต่วันที่ได้รับ อุทธรณ์	90 วัน นับแต่วันที่ รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือพ้นกำหนดการ พิจารณาอุทธรณ์
พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 (กรณีวินัยไม่ร้ายแรง)	- ระบบอุทธรณ์บังคับ - อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง	ไม่กำหนดระยะเวลาการ พิจารณาอุทธรณ์ไว้	90 วัน นับแต่วันที่ รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์

หมายเหตุ จากตารางเปรียบเทียบ เห็นได้ว่าทั้งกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยต่างกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ชัดเจน ต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 (กรณีวินัยไม่ร้ายแรง) ที่ไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามระบบกฎหมายของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะได้นำเสนอผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาโดยลำดับดังนี้

4.1 วิเคราะห์การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

การที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด จะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง อันได้แก่ สถานโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนได้นั้น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้น จะต้องถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 95 วรรคห้า¹⁰⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้ว ปรากฏผลว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำผิดวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยทันทีด้วยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง¹⁰⁹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และเมื่อคณะกรรมการ

¹⁰⁸ มาตรา 95 วรรคห้า เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารับดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

¹⁰⁹ มาตรา 98 วรรคหนึ่ง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

สอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จและเสนอสำนวนการสอบสวนให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งสำนวนแล้ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องใช้อำนาจตามมาตรา 100 วรรคหนึ่ง¹¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้น จากนั้นผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยพร้อมทั้งแจ้งสิทธิที่ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ต่อคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ถูกลงโทษ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ ให้ผู้ถูกลงโทษทราบ ตามมาตรา 121¹¹¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หากผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ที่ตนได้รับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องดำเนินการพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษ ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งผู้ถูกลงโทษให้ทราบว่า หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนยังไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษรับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา 125 วรรคหนึ่ง¹¹² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยผู้ถูกลงโทษสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองฟ้องผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่งลงโทษ

¹¹⁰ มาตรา 100 วรรคหนึ่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

¹¹¹ มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

¹¹² มาตรา 125 วรรคหนึ่ง เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามมาตรา 121 หรือมาตรา 122 แล้ว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือในกรณีที่มิได้บัญญัติให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามหมวดนี้ ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ทางวินัย ฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 (1)¹¹³ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษที่ผู้ถูกลงโทษได้รับ ตามมาตรา 72 (1)¹¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงที่สามารถจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนได้รับ ต่อ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี และหากผู้ถูกลงโทษได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า ตนยังไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกลงโทษยังสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษที่ตนได้รับนั้น ได้อีกชั้นหนึ่ง แต่หากเป็นในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนได้รับ ต่อ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณีแล้ว แต่ผู้ถูกลงโทษกลับไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษล่าช้า ย่อมส่งผลให้ผู้ถูกลงโทษได้รับความเดือดร้อนและเสียหายในหลายประการด้วยกัน โดยสาเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มาตรา 121¹¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เกิดช่องว่างของกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2547 ได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ที่ถูก

¹¹³ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

¹¹⁴ มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

¹¹⁵ มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง อันได้แก่สถานโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ ตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และมาตรา 124 วรรคหนึ่ง¹¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยังได้กำหนดให้การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. แต่ปรากฏว่า มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ตลอดจนถึงกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ดังนั้น โดยผลของการที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในส่วนของการที่มีได้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ เกิดภาวะไร้กฎหมายข้อบังคับในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่และการใช้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีนี้ ย่อมมีความเป็นอัตรวิสัยโดยขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่าจะใช้ระยะเวลาในแต่ละกรณีมากน้อยเพียงใด ไม่อาจปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรืออาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว

4.2 วิเคราะห์การไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง เป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มาตรา 77 วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน” ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการวางกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่สำคัญ 2 ประการคือการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ประการหนึ่ง และการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่อีกประการหนึ่ง ซึ่งการที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

¹¹⁶ มาตรา 124 วรรคหนึ่ง หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์และพิจารณาร้องทุกข์ ตามมาตรา 121 มาตรา 122 และมาตรา 123 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ทางวินัย กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น เห็นได้ว่า ไม่มีความสอดคล้องกับ บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีการกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ กรณีจึงเป็นการขัดหรือแย้ง กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ใช้สิทธิ อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งไม่อาจทราบได้โดยว่าจะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้น เมื่อเวลาใด จึงไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาภายในเวลาอันควร ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังได้กล่าวมาข้างต้น

4.3 วิเคราะห์การพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควร

การที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงนั้น ก่อให้เกิดสภาพปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้า เนื่องจากเป็นอำนาจของผู้พิจารณาอุทธรณ์ที่จะ ใช้ระยะเวลาเพียงใดก็ได้ ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับมากำกับการใช้อำนาจเช่นว่านี้ ของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ใช้เวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ได้อย่างอิสระ ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับ หลักธรรมาภิบาลและการบริหารราชการที่ดี ตามมาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ “ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับ การบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนด ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป” ส่งผลให้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ได้รับการประกัน สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว และการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้านั้นย่อมนำมาซึ่งความ ยุติธรรมที่ล่าช้า อันถือเสมือนหนึ่งว่า เป็นการปฏิเสธความยุติธรรมนั่นเอง (Justice delay is justice denied)

4.4 วิเคราะห์การเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมเพื่อประวิงเวลาให้พ้นกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงนั้น ก่อให้เกิดสภาพปัญหาเทคนิคทางกฎหมาย โดยเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ อาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ประวิงเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ล่าช้าออกไป เพื่อให้ผู้อยู่

ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยเสียสิทธิในการได้รับการเยียวยาจากศาล ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติเงื่อนไขในการฟ้องคดีให้ผู้เสียหายต้องนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งในทางพิจารณาของศาลปกครองกรณีที่มีอำนาจไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้น ศาลให้ถือเอาระยะเวลาอันควรพิจารณาเสร็จสิ้น ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่นำมาแสดงเป็นตัวอย่างของการศึกษาในบทที่ 2 ข้อ 2.4.3 หากไม่มีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วผู้เสียหายต้องนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน ซึ่งพบว่า มีคดีเป็นจำนวนมากที่ผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าจนล่วงเลยกำหนดเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จนทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องเสียสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาโดยศาล (Judicial review) ด้วยสาเหตุจากการที่ผู้อุทธรณ์ยื่นฟ้องคดีล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในส่วนของการที่มีได้ระบุระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ทราบว่า ภายหลังจากที่ตนได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีหน้าที่ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ของตนให้แล้วเสร็จในเวลาใด จนเวลาล่วงเลยมาพอสมควร และผู้อุทธรณ์เห็นว่า คงจะไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว จึงตัดสินใจมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และผลของการที่ศาลปกครองจำหน่ายคดี ส่งผลให้ผู้อุทธรณ์หมดสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษของตนต่อศาลปกครอง ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่นำมาแสดงเป็นตัวอย่างของการศึกษา ในบทที่ 3 ข้อ 3.2.4 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.41/2561 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2558

4.5 วิเคราะห์ผลกระทบจากการเสียสิทธิและโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน อันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย

การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยในการเสียสิทธิและโอกาสในการเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน อันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่

1. การไม่ได้รับพิจารณาเลื่อนเงินเดือน

การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบการประเมิน โดยประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน และพฤติกรรมการปฏิบัติราชการหรือสมรรถนะ ซึ่งการจะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนในแต่ละครั้งนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมาย ก.ค.ศ. การเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561¹¹⁷ ได้แก่ ในกรณีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีข้อความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งหากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และอุทธรณ์ฟังขึ้นจนนำมาสู่การยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่เสียสิทธิและโอกาสในการเลื่อนเงินเดือนในรอบการประเมินครั้งนั้น

2. การไม่ได้รับพิจารณาคัดเลือกเป็นข้าราชการดีเด่น¹¹⁸

การคัดเลือกเป็นข้าราชการดีเด่นในแต่ละปีนั้น เพื่อเป็นการเชิดชูเกียรติให้แก่ข้าราชการมุ่งส่งเสริม และยกย่อง ข้าราชการและลูกจ้างประจำฝ่ายพลเรือนที่ประพฤติดี ปฏิบัติงานเป็นแบบอย่างให้แก่ข้าราชการอื่นได้ประพฤติปฏิบัติตามและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ทั้งในด้านการดำรงตน การปฏิบัติตนให้เป็นที่ยอมรับกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องทั้งในหน้าที่ราชการและสังคม กับการปฏิบัติงานที่เพียบพร้อมด้วยจรรยาบรรณข้าราชการ ปรากฏชัดเจนเป็นที่ยอมรับและมีผลงานโดดเด่นเป็นประโยชน์ยิ่งกับการกิจการราชการที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงผลการปฏิบัติงาน ส่งผลกับประชาชนที่เป็นผู้รับบริการ เป็นสำคัญ ซึ่งในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนดีเด่นประจำปีนั้น ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือก ไว้หลายประการ ซึ่งหนึ่งในคุณสมบัติที่กำหนดไว้คือ ต้องไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษทางวินัยหรืออยู่ระหว่างสอบสวนทางวินัย

ซึ่งหากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และอุทธรณ์ฟังขึ้นจนนำมาสู่การยกเลิกการลงโทษทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่เสียสิทธิและโอกาสในการเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการดีเด่น

กล่าวโดยสรุป คือหากแท้จริงแล้วผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่การพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้าทำให้การพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไม่ปรากฏผลเป็นที่ประจักษ์

¹¹⁷ ข้อ 10 (2) กฎ ก.ค.ศ. การเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561

¹¹⁸ ข้อ 4 คู่มือการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนดีเด่นประจำปีพุทธศักราช 2563 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ภายในระยะเวลาอันควร ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าวยอมเสียสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ รวมถึงชื่อเสียงเกียรติยศที่เสื่อมเสียไประหว่างต้องมลทินเพราะถูกสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งตัวบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งและครอบครัวของผู้นั้น ซึ่งเป็นการยากที่จะแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

4.6 วิเคราะห์แนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 รัฐได้เริ่มบังคับใช้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2547 แต่ตามมาตราดังกล่าว เกิดช่องว่างของกฎหมาย ที่มีได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ซึ่งการที่รัฐไม่ได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยชัดเจนนี้ ได้สร้างความเดือดร้อนและเสียหายให้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ในหลายประการด้วยกัน ดังนี้

1. การที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เกิดช่องว่างของกฎหมาย ที่มีได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด เป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่ขาดจรรยาภิบาล ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ตนต้องมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ถูกลงโทษ ด้วยการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้า ประเวณีเวลา ทั้งที่ศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายไว้อย่างชัดเจน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ตามกรณีตัวอย่างสภาพปัญหาที่ผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นมา ในบทที่ 3 ข้อ 3.2.2 ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546) และยังมีอีกหลายคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักกฎหมายไว้ในทำนองเดียวกันว่า ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ ระยะเวลาอันสมควรที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จจะต้องเป็นไปตามระยะเวลาชั้นสูงของกฎหมายกลาง อันได้แก่ มาตรา 45¹¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติวิธี

¹¹⁹ มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจ

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นคือ ระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์จากผู้ถูกลงโทษ แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้งฝ่ายกฎหมายของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ อันได้แก่ นิติกรเจ้าของเรื่องซึ่งเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายเป็นอย่างดี กลับละเลยเพิกเฉยที่จะใส่ใจในเรื่องกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างสภาพปัญหาที่ผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นมาในบทที่ 3 ข้อ 3.2.4 ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.41/2561 ที่ระยะเวลาได้ผ่านมาประมาณห้าร้อยเจ็ดสิบสามวันแล้ว แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ยังมีได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จแต่อย่างใด และกรณีตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2558 ที่กว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา จะพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษแล้วเสร็จ ต้องใช้ระยะเวลาถึงประมาณสามร้อยสามสิบหกวัน ซึ่งหากเทียบกับระยะเวลาเก้าสิบวันที่ศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายไว้ จะเห็นได้ว่าส่งผลให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ที่เป็นธรรมและรวดเร็ว

2. ตามกรณีตัวอย่างสภาพปัญหาที่ผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นมาในบทที่ 3 ข้อ 3.2.4 ในคำสั่งที่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.41/2561 ที่ระยะเวลาได้ผ่านมาประมาณห้าร้อยเจ็ดสิบสามวันแล้ว แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ยังมีได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จแต่อย่างใด และกรณีตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2558 ที่กว่า อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา จะพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษแล้วเสร็จ ต้องใช้ระยะเวลาถึงประมาณสามร้อยสามสิบหกวันจึงเกิดคำถามขึ้นว่า เพราะเหตุใดผู้ฟ้องคดีทั้งสองรายตามกรณีตัวอย่างสภาพปัญหาจึงได้ปล่อยระยะเวลาให้เนิ่นช้าไปถึงขนาดนั้น จึงจะได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเป็นสาเหตุให้ศาลปกครองต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากศาลปกครองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเกินระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49¹²⁰ แห่ง

พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

๑๗๑

๑๗๑

¹²⁰ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำตอบก็คือ เนื่องจาก มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เกิด ช่องว่างของกฎหมาย ที่มีได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทาง วินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน กำหนดระยะเวลาเท่าใด ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรายไม่ทราบว่า คนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ปกครองได้อย่างเร็วที่สุดเมื่อใด เพราะไม่ทราบว่าวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือวันใด เพราะการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น เป็นระบบการอุทธรณ์บังคับ ตามมาตรา 42 วรรคสอง¹²¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อาจมีข้อโต้แย้งกลับมาว่า เป็นความ บกพร่องของผู้ฟ้องคดีเองด้วยหรือไม่ ที่ไม่ทราบว่า ในกรณีที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ จะมีได้ระบุ ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีก็สามารถทราบได้ จากการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายไว้แล้วว่าให้ไปใช้ระยะเวลาชั้นสูงสุดเก้าสิบวัน ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายกลาง มาเทียบเคียงได้เลย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากจะไปมองว่าเป็นความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง ก็ดูจะไม่ เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ตามมาตรา 4¹²² แห่ง

¹²¹ มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความ เดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการ ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลา อันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

¹²² มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตาม พระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะ เงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและ ส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ให้นิยามว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา “ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพ ซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ และ “บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา จากนิยามความหมายดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่หลักทางด้านการจัดการศึกษาของชาติ ไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง มีความประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงที่ตนได้รับ ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมต้องศึกษา ด้วยมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีโดยตรงเป็นหลัก ผู้ฟ้องคดีคงไม่สามารถจะรู้สึกไปถึงการวางหลักกฎหมายของศาลปกครองสูงสุด หรือจะเข้าใจไปถึงกรณีที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นกฎหมายเฉพาะ มิได้ระบุระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ แล้วจะต้องไปปรับใช้มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายกลางแทน และด้วยผลของการที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากศาลปกครองนี้ ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาจากตุลาการศาลปกครองอย่างเป็นทางการ และขาดโอกาสที่จะได้เสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตลอดจนเอกสารหลักฐาน ต่อศาลปกครองไปอย่างน่าเสียดาย

แม้ว่า ต่อมารัฐจะได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อีกจำนวนสามครั้งด้วยกัน คือ ในปี พ.ศ. 2551¹²³ ในปี พ.ศ. 2553¹²⁴ และในปี 2562¹²⁵ แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ในทั้งสามครั้งดังกล่าวที่รัฐทำการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

๑๗๑

๑๗๑

¹²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

¹²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553

ได้ดำเนินการอุดช่องว่างของกฎหมาย โดยการกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้ชัดเจนขึ้นกว่ากฎหมายเดิมแต่อย่างใด ดังนั้น สภาพปัญหาที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ทั้งการที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ต้องถูกลิดรอนสิทธิ ที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์อย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว ทั้งการที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ต้องเสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งตามกรณีตัวอย่างสภาพปัญหาที่ผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นมาเสนอข้างต้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและได้รับผลกระทบจากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว และผู้วิจัยเชื่อว่า ยังมีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง อีกหลายรายที่ต้องประสบปัญหานี้ เช่นเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองรายตามกรณีตัวอย่างสภาพปัญหาที่นำเสนอในบทที่ 3 ข้อ 3.2.4 และผู้วิจัยก็เชื่อว่าในอนาคตก็จะต้องมีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงอีกหลายราย ที่ต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากการเกิดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จนนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง อย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ซึ่งจากการศึกษาในต่างประเทศมีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ได้แก่

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับหรือระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือกคู่กรณีจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง แม้ในทางทฤษฎีการอุทธรณ์ในระบบนี้จะไม่ถือว่ามีความสำคัญก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากการเสนอคดีต่อองค์กรวินิจัยปกครองจะมีอายุความกำหนดให้ต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นจึงมีผลโดยปริยายว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองภายในอายุความสองเดือน และอายุความจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่ แต่ในกรณีฝ่ายปกครองนิ่งเงียบไม่ตอบจะมีการนำหลักปฏิเสธโดยปริยาย มาใช้เมื่อพ้นสี่เดือน ซึ่งคู่กรณีก็มีเวลาอีกสองเดือนที่จะนำคดีเสนอต่อองค์กรวินิจัยคดีปกครอง

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบอุทธรณ์แบบบังคับ การโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทำให้การมีผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวนั้นต้องเลื่อนออกไปหรือที่เรียกว่ามีผลเป็นการทุเลาการบังคับ ทำให้เป็นการบังคับฝ่ายปกครองให้ต้องพิจารณาโดยเร็ว ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่วินิจัยหรือไม่พิจารณาคำอุทธรณ์เมื่อล่วงไปไม่น้อยกว่าสามเดือนนับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้

นอกจากนี้ในประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

¹²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 118 กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 61 กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 122 กำหนดให้ ก.ค.ศ. พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของต่างประเทศกับไทยแล้วพบว่ากฎหมายต่างประเทศและของไทยได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม โดยการให้คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันและในกรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาแล้วผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับผลการพิจารณา ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนด

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในเรื่องของกระบวนการพิจารณาทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติหลักการรวมทั้งวิธีการที่มุ่งเน้นกระจายอำนาจตัดสินใจไปยังส่วนราชการ ได้แก่ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด และสถานศึกษาเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม การที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มิได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้ชัดเจน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ที่ได้กล่าวมาแล้ว อีกทั้งกระทบต่อสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง และไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติให้รัฐพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ทำให้ข้าราชการดังกล่าวต้องถูกลิดรอนสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์อย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว และต้องเสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ก่อให้เกิดภาระกับผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ที่ต้องรอคอยและติดตามผลการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นระยะเวลาอันยาวนาน

เมื่อได้ศึกษาถึงข้อความคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของต่างประเทศ นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกรอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของไทยแล้ว เห็นว่า มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีความไม่สอดคล้องกับระบบการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2547 ได้ให้สิทธิแก่

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง อันได้แก่สถานโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ที่จะอุทธรณ์ได้ ตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แต่ปรากฏว่า มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ดังนั้น โดยผลของการที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในส่วนของการที่มีได้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ เกิดภาวะไร้กฎหมายข้อบังคับในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่และการใช้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีนี้ย่อมมีความเป็นอติวิสัยโดยขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่าจะใช้ระยะเวลาในแต่ละกรณีมากน้อยเพียงใด ไม่อาจปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรืออาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว

2. การไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง เป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มาตรา 77 วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน” ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการวางกรอบมาตรฐานปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเรื่องที่สำคัญ 2 ประการคือ การควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ประการหนึ่ง และกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่อีกประการหนึ่ง ซึ่งการที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น เห็นได้ว่า ไม่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีการกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ กรณีจึงเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งไม่อาจทราบได้เลยว่า จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นเมื่อเวลาใด จึง

ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาภายในเวลาอันควร ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังได้กล่าวมาข้างต้น

3. การพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควร

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาเนื่องจาก การที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงนั้น ก่อให้เกิดสภาพปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้า เนื่องจากเป็นอำนาจของผู้พิจารณาอุทธรณ์ที่จะใช้ระยะเวลาเพียงใดก็ได้ ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับมากำกับการใช้อำนาจเช่นนี้ของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ใช้เวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ได้อย่างอิสระ ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับหลักธรรมาภิบาลและการบริหารราชการที่ดี ตามมาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ส่งผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ได้รับการประกันสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็วและการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้านั้นย่อมนำมาซึ่งความยุติธรรมที่ล่าช้า อันถือเสมือนหนึ่งว่า เป็นการปฏิเสธความยุติธรรมนั่นเอง (Justice delay is justice denied)

4. เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมเพื่อประวิงเวลาให้พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาเนื่องจาก การที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงนั้น ก่อให้เกิดสภาพปัญหาเทคนิคทางกฎหมาย โดยเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ประวิงเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ล่าช้าออกไป เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยเสียสิทธิในการได้รับการเยียวยาจากศาล ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติเงื่อนไขให้ผู้เสียหายต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งในทางพิจารณาของศาลกรณีที่มีอำนาจไม่พิจารณาให้เสร็จสิ้น ศาลให้ถือเอาระยะเวลาอันควร หากไม่มีการแจ้งผล ผู้เสียหายต้องนำคดีมาฟ้องภายใน 90 วัน ซึ่งพบว่า มีคดีเป็นจำนวนมากที่ผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าจนล่วงเลยกำหนดเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จนทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องเสียสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาโดยศาล (Judicial review) ด้วยสาเหตุจากการที่ผู้อุทธรณ์ยื่นฟ้องคดีล่วงเลยระยะเวลา

การฟ้องคดี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในส่วนของการที่มีได้รับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ทราบว่ ภายหลังจากที่ตนได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ของตนให้แล้วเสร็จในเวลาใด จนเวลาล่วงเลยมาพอสมควรและผู้อุทธรณ์เห็นว่า คงจะไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว จึงตัดสินใจมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และผลของการที่ศาลปกครองจำหน่ายคดี ส่งผลให้ผู้อุทธรณ์หมดสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษของตนต่อศาลปกครอง

5. ผลกระทบจากการเสียชีวิตและ โอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน อันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาเนื่องจาก การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยในการเสียชีวิตและโอกาสในการเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน อันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่

1. การไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน

การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบการประเมิน โดยประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน และพฤติกรรมการปฏิบัติราชการหรือสมรรถนะ ซึ่งการจะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนในแต่ละครั้งนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมาย ก.ค.ศ. การเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ได้แก่ ในครั้งปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งหากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และอุทธรณ์ ฟังขึ้นจนนำมาสู่การยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาที่จะไม่เสียชีวิตและโอกาสในการเลื่อนเงินเดือนในรอบการประเมินครั้งนั้น

2. การไม่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นข้าราชการดีเด่น

การคัดเลือกเป็นข้าราชการดีเด่นในแต่ละปีนั้น เพื่อเป็นการเชิดชูเกียรติให้แก่ข้าราชการมุ่งส่งเสริม และยกย่อง ข้าราชการและลูกจ้างประจำฝ่ายพลเรือนที่ประพฤติดี ปฏิบัติงานเป็นแบบอย่างให้แก่ข้าราชการอื่นได้ประพฤติปฏิบัติตามและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ทั้งในด้านการดำรงตน การปฏิบัติตนให้เป็นที่ยอมรับกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องทั้งในหน้าที่ราชการและสังคม กับการปฏิบัติงานที่

เทียบพร้อมด้วยจรรยาบรรณข้าราชการ ปราบกฏชัดเจนเป็นที่ยอมรับและมีผลงานโดดเด่นเป็นประโยชน์ยิ่งกับการกิจราชการที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงผลการปฏิบัติตน ปฏิบัติงานส่งผลกับประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ เป็นสำคัญ ซึ่งในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนดีเด่นประจำปีนั้น ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับคัดเลือกไว้หลายประการ ซึ่งหนึ่งคุณสมบัติที่กำหนดไว้คือ ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษทางวินัยหรืออยู่ระหว่างสอบสวนทางวินัย

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

1. สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรืออุทธรณ์เพื่อเลือก กล่าวคือ คู่กรณีจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดเป็นกรณีบังคับโดยตรง โดยการเสนอคดีต่อองค์กรวินิจฉัยปกครองนั้นต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่ได้รับคำสั่ง จึงทำให้คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในสองเดือน และอายุความเริ่มนับใหม่เมื่อมีคำสั่งทางปกครองในครั้งใหม่ แต่หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉย ถือว่าเป็นการปฏิเสธโดยปริยาย มาใช้เมื่อพ้นสี่เดือน ดังนั้น คู่กรณีจะมีระยะเวลาสองเดือนที่จะนำคดีเสนอต่อองค์กรวินิจฉัยปกครอง

2. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีระบบอุทธรณ์แบบบังคับ การโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทำให้การมีผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวนั้นต้องเลื่อนออกไปหรือที่เรียกว่ามีผลเป็นการทุเลาการบังคับ ทำให้เป็นการบังคับฝ่ายปกครองให้ต้องพิจารณาโดยเร็ว ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่วินิจฉัยหรือไม่พิจารณาคำอุทธรณ์เมื่อล่วงไปไม่น้อยกว่าสามเดือนนับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตลอดจนทั้งตำราความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคำสั่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ให้ชัดเจนนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า วิธีการควรบัญญัติเพิ่มเติมกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นจำนวนวันให้ชัดเจน ในมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยผู้วิจัยเห็นว่าจำนวนวันที่เหมาะสม ในการเป็นกรอบระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีหน้าที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จนั้น ควรเป็นเก้าสิบวัน เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่สอดคล้องกับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ได้วางหลักกฎหมายไว้ว่า

ระยะเวลาขึ้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในเรื่องระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น มีระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ข้างต้นแล้ว และเกิดความเป็นธรรมและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ที่มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ ก.ค.ศ. ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันเช่นเดียวกัน

อนึ่ง ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้วข้างต้นว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น มีหน้าที่หลักทางด้านการจัดการศึกษาของชาติ ไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ดังนั้น แม้ว่ารัฐจะได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีหน้าที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ไว้ในมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แล้วก็ตาม แต่หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ขาดธรรมชาติ ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ตนต้องมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ถูกลงโทษ ด้วยการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้า ประวิงเวลา จนไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ หรือพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า จนล่วงเลยกรอบระยะเวลาเก้าสิบวัน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ส่วนหนึ่งก็จะจะไม่ทราบว่าจะทราบหรือไม่ทราบแล้ว ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ ตนจะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดเวลาใด เพราะระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันสิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ที่จะไม่เสียสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองอย่างแน่แท้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรจะระบุระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพิ่มเติมในมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ด้วย เพื่อมิให้ผู้ถูกลงโทษต้องเสียสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองต้องรับคดีของผู้ถูกลงโทษไว้พิจารณา ไม่สามารถมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ อีกทั้งยังเป็นมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งไม่ร้ายแรงและอย่างร้ายแรงที่มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ระบุระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทราบ เช่นเดียวกัน

โดยดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม ดังนี้

จากเดิม

“มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่ง”

โดยแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ในกรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาแล้วผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับผลการพิจารณาให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนด



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฤษณ์ วสินนท์. เอกสารการบรรยายหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2548

กฏ ก.ศ.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550

กฏ ก.ศ.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561

กฏ ก.ศ.ศ. การเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561

กมลชัย รัตนสกววงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 ลงวันที่ 3 เมษายน 2560

คู่มือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงาน ก.ศ.ศ.

กระทรวงศึกษาธิการ, 2553

คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา

สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

คู่มือการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนดีเด่นประจำปี พ.ศ. 2563 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

คู่มือปฏิบัติงานการพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งทางปกครอง กลุ่มกฎหมาย กระทรวงการคลัง

โครงการพัฒนากฎหมาย การฝึกอบรมตามหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ

ระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ 24 พ.ศ. 2562 เรื่อง ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณา

อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย : ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง

ลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.4/2547

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2549

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.146/2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ./2558

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.41/2561

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2558

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 81/2558

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร:

จิรัชการพิมพ์, 2540.

ฌอง ริเวโร และซอง วาลีน (แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ). หลักกฎหมายปกครอง
ฝรั่งเศส (รายงานการวิจัย) กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

จิตาพัสวี่ ทองมา. “การไต่เถียงข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการ
พิทักษ์ระบบคุณธรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.

ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. “ระยะเวลาบังคับ (délai impératif) และระยะเวลาเร่งรัด (délai indicatif)
กับเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.”
<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1917>, 5 มิถุนายน 2564.

ทิมข่าวอาชญากรรม. ศาลปกครอง: ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง
ในการอำนวยความสะดวกทางปกครอง. ผู้จัดการออนไลน์ (5 พฤศจิกายน 2556)

ธวัชชัย วงศ์คำ. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย
ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.

ชัยธร ปังประเสริฐ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักวิจัยและวิชาการ
หนังสือพิมพ์ อปท นิวส์ คอลัมน์ “ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง”
เรื่อง ไม่แจ้งว่าอุทธรณ์ต่อใคร มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาอุทธรณ์
นันทวัฒน์ บรมานันท์. “บทบรรณธิการครั้งที่ 368.”

<http://www.public-law.net>, 11 มิถุนายน 2563.

นพดล เสงเจริญ. “องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ.”
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 7. เล่มที่ 21. (กันยายน-ธันวาคม, 2548).

นิตา บุญรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและ
วารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เรื่อง ความเป็นกลาง
ของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง. ปีที่ 7.
ฉบับที่ 3. (2531).

ประเวศ อรรถศุภพล. “ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

ปราชญ์ชนา แจ่มหมื่น ไวย. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ
ศาลยุติธรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.

ประวิณ ฒ นคร. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญ
และคำอธิบายรายมาตรา. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551.

พรชัย เลื่อนจวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2554

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

เพ็ญศรี วงศ์เสรี. “หลักที่สำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาคความในศาลปกครองเยอรมัน

(Grundzüge des deutschen Verwaltungsgericht sprozesses).”

บทความนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ

เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure, 2540.

โกคิน พลกุล. “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 12. ฉบับที่ 1.
(2524).

มานิตย์ วงศ์เสรี. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของ
ประเทศเยอรมนีในเชิงเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาปกครอง
ของประเทศไทย (เอกสารประกอบ การบรรยาย โครงการพัฒนาคนพัฒนางาน
จากความรู้ประสบการณ์...สู่เวทีเสวนา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง,
2552.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากร
ทางการศึกษา พ.ศ. 2548

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานคร.

พระนคร: สำนักงานกฤษฎีกา, 2556.

ฤทัย หงส์ศิริ. “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง.” (รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539), 2541.

สมยศ เชื้อไทย. “การกระทำทางปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 3. ฉบับที่ 17. (2530).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

สำนักงาน ก.ก. คู่มือการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2555.

สุทธาศิณี บัวเขียน. “ปัญหาการไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.).” สารนิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563.

สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. “ก.พ.ค. ขอบอก.” รวมบทความ ก.พ.ค.

ขอบอก (กุมภาพันธ์ 2556).

สำนักงาน ก.พ. กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.

อมร จันทรสมบูรณ์. “บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หลัก Exhaustion of administrative remedies (มาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522).” วารสารกฎหมายปกครอง. ปีที่ 7. ฉบับที่ 3. (2531).

ภาษาต่างประเทศ

J.M. Auby et R. Drago. Traité de Contentieux Administratif 2ed. Paris: Librairie Générale de
Droit et de Jurisprudence



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ธีรศักดิ์ สงน้อย

พ.ศ. 2543 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

นิติกรชำนาญการ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตรัง เขต 1

