



ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัย  
ของข้าราชการพลเรือน

โดย

ว่าที่ร้อยตรี ญัฐดนัย นาควัชระ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัย  
ของข้าราชการพลเรือน

โดย

ว่าที่ร้อยตรี ญัฐดนัย นาควัชระ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE PROBLEMS ON THE FORMATION AND THE INDEPENDENCE  
OF DISCIPLINARY INQUIRY ORGANIZATION OF CIVIL SERVANTS

BY

ACTING SUB LT. NATDANAI NAKVACHARA



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2016

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

ว่าที่ร้อยตรี ณิชฐดนัย นาควัชระ

เรื่อง

ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตรา วิเชียรชม)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ)

คณบดี

(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระของ
	องค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน
ชื่อผู้เขียน	ว่าที่ร้อยตรี ณัฐดนัย นาควัชร
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

กระบวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนถือเป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่งในขั้นตอนการเตรียมการขององค์กรเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นทั้งในกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงและวินัยร้ายแรงมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความจริงแห่งข้อกล่าวหาและพิจารณาผลของการสอบสวนเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อองค์กรผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต่อไป

ภายใต้หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่นั้น ทำให้เรื่องที่ได้รับการพิจารณาจากกรรมการสอบสวนที่ไม่มีความเป็นกลางไม่ว่าจะเกิดจากสภาพภายนอกหรือสภาพภายในหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวนมีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลจากการพิจารณาขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีสภาพบกพร่องในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากองค์กรเจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องห้ามมิให้พิจารณาหรือเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครอง ในขณะเดียวกันก็มีข้อที่พิจารณาด้วยว่า การพิจารณาขององค์กรสอบสวนทางวินัยนั้นควรดำเนินการภายใต้หลักการที่รับรองความเป็นอิสระขององค์กรเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง ในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐด้วย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับหลักในทางกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับกระบวนการ และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งจากการศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของกฎหมายไทยในปัจจุบันพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบ

และความเป็นอิสระขององค์กร ดังนี้ (1) ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนและความเป็นกลางขององค์กรสอบสวนทางวินัย โดยในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือมีความไม่เป็นกลาง ซึ่งไม่อาจเป็นกรรมการสอบสวนได้จะมีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายในการสอบสวนทางวินัยหากคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งคณะดังกล่าวมีจำนวนน้อย เช่น 3 คน หรือ 4 คน อีกทั้งสภาพบังคับของหลักเกณฑ์การคัดค้านกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งไม่เป็นการห้ามมิให้แต่งตั้งข้าราชการที่มีเหตุเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางหรือมีส่วนได้เสียกับเรื่องที่สอบสวนเป็นกรรมการสอบสวนเรื่องดังกล่าว (2) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของการสอบสวนทางวินัยที่อาจมีการครอบงำคณะกรรมการสอบสวน อันเกิดจากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีความขัดแย้งกับผู้ถูกกล่าวหา หรือจากกรณีกฎหมายมิได้ระบุคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนไว้ชัดเจน หรือจากผู้มีอำนาจพิจารณาคัดค้านกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นองค์กรเดียวกันกับผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน รวมถึงจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาของผู้สั่งแต่งตั้งเอง (3) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่ง ก.พ.ค. ยังคงมีแนวทางที่ไม่ชัดเจนในการรับคำร้องทุกข์เพื่อตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไว้พิจารณา และจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองก็ไม่อาจขอให้ตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวในระหว่างที่การดำเนินการทางวินัยยังไม่แล้วเสร็จได้ อีกทั้งในกรณีที่ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเนื่องจากความบกพร่องของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกลับมีผลให้ฝ่ายปกครองต้องย้อนกลับไปเริ่มดำเนินการสอบสวนทางวินัยเสียใหม่ ซึ่งอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาและหน่วยงานได้รับความล่าช้าหรือเสียหาย (4) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวร (Standing Committee) ในประเทศไทย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมีข้อเสนอแนะโดยสรุปได้ว่า (1) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนคณะกรรมการสอบสวนให้มีจำนวนที่แน่นอน และห้ามมิให้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยจากผู้ที่เคยเป็นกรรมการสืบสวนหรือทำหน้าที่ในการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันมาก่อน รวมถึงผู้ที่ปรากฏเหตุแห่งความไม่เป็นกลางหรือมีส่วนได้เสียกับเรื่องที่สอบสวนที่ประจักษ์ชัดเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย (2) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนมิได้มาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาเพียงฝ่ายเดียวแต่ควรเพิ่มเติมให้มีกรรมการสอบสวนที่เป็นตัวแทนของฝ่ายข้าราชการซึ่งมาจากการเลือกตั้งของข้าราชการในหน่วยงานด้วย กรรมการสอบสวนในคณะกรรมการสอบสวนต้องแต่งตั้งจากข้าราชการที่อยู่ในระดับหรือตำแหน่งที่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นการแต่งตั้งไว้ล่วงหน้าเป็นคณะฯ ไปในแต่ละหน่วยงานหรือส่วนราชการต่างๆ มีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีกรรมการสอบสวนมีเหตุที่จะ

(3)

ถูกคัดค้านควรกำหนดให้มีการชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบสวนและให้กรรมการสอบสวนเท่าที่ไม่ถูกคัดค้านเป็นผู้พิจารณาแล้วเสนอความเห็นไปยังผู้สั่งแต่งตั้งให้พิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรในส่วนของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนควรกำหนดให้ต้องแสดงเหตุผลที่ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจเช่นนั้นด้วย (3) การตรวจสอบเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาควรมีสสิทธิต้องทุกข้อต่อ ก.พ.ค. และ (4) ควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่ถาวร (standing committee) ในแต่ละหน่วยงานหรือส่วนราชการ มีรายละเอียดของคณะกรรมการตามที่ได้ออกไว้แล้วข้างต้น ในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนควรมีผู้แทนจาก ก.พ. หรือผู้ที่ ก.พ. มอบหมาย ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนและมีความเป็นมืออาชีพในการดำเนินการทางวินัยร่วมเป็นกรรมการสอบสวนด้วย ซึ่งจะทำให้เป็นองค์กรที่ปรึกษาที่เหมาะสมในการให้คำแนะนำแก่องค์กรผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยต่อไป

**คำสำคัญ:** องค์กรสอบสวนทางวินัย, คณะกรรมการสอบสวนวินัย, standing committee

Thesis Title	THE PROBLEMS ON THE FORMATION AND THE INDEPENDENCE OF DISCIPLINARY INQUIRY ORGANIZATION OF CIVIL SERVANTS
Author	Acting Sub Lt. Natdanai Nakvachara
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Dr. Somkit Lertpaithoon
Academic Years	2016

### ABSTRACT

The disciplinary inquiry proceeding of civil servant is the administrative proceeding as one stage of preparation by the official authority for the adoption of disciplinary sanction order. The appointed committee of inquiry, in the case of serious and non-serious disciplinary breach, has power and duty to conduct disciplinary proceeding against the accused civil servant in order to collect evidence to investigate the claims and consider the investigating result for giving opinion about the disciplinary sanction to superior authority.

According to the Independence principle or the impartiality principle existing in administrative proceeding, the inquiry of disciplinary sanction conducted by prejudiced committee form inside or outside state or interested committee has an effect on lawful administrative order due to the defecting state of committee. The defective committee is prohibited from considering or participating in the administrative proceeding on such claim. In the meanwhile, it is noted that the disciplinary inquiry organization should consider the claim under the independence principle in order to provide justice for the recipient of administrative order, and to protect the interest of State.



This thesis has objective to study the legal principle and regulations about proceedings, and organization having power and duty to conduct disciplinary inquiry of civil servants, especially in the appointment of commission of inquiry. According to the study of the rule on disciplinary inquiry organization of civil servant under Thai law, at present, there are problems about the formation and the independence of such organization, as follows: 1) the problem about the number and the impartiality of disciplinary inquiry organization due to the appointment of interested or prejudiced committee affecting the lawful proceeding, especially in the case where there are a few committees such as 3 or 4 committees, while against CSC Regulation on Disciplinary Proceeding, B.E. 2556 (2013) prohibiting the appointment of interested or prejudiced committee in the inquiry; 2) the problem about the independence of disciplinary inquiry influenced by the committee due to the fact that the person who appoints the committee has a conflict with the accused or from the vague law on the qualification of the committee, or the person who considers the objection of the committee and appoints the committee is the same person, including the appointment of committee under the command of the appointor; 3) the problem about the review of the order appointing the committee due to vague guideline of MPSC in receiving petition to review such appointing order, and the Administrative Court judgment holding that such appointing order cannot be reviewed during the disciplinary inquiry while revoking the disciplinary sanction order due to error in the appointing order causing delay process for the authority and the accused in restarting the whole; and 4) the problem about the possibility in the establishment of disciplinary inquiry organization as the standing committee in Thailand.

This thesis provides 4 recommendations. First, the CSC Regulation on Disciplinary Proceeding should be amended to prescribe the rule on the exact number of committee, and the prohibition on the appointment of commission of disciplinary inquiry who inquires or enquires the same facts before, or the appointment of the interested or prejudiced committee. Second, there should be the amendment of provision on the obtaining of committee, by stating that there should be committee elected from officials within the authority other than

the appointed committee, and the committee should be appointed from the official who has equivalent rank or position by appointing the commission in advance in each authority, with the fixed term of office. In the case where there is the objection in the appointment of committee, such committee should explain the reason to the commission of disciplinary inquiry, and other committees who are not objected will give opinion to submit to the appointor within timely manner. The disciplinary sanction order not compliance with the opinion of commission of disciplinary inquiry should be explained to the superior. Third, the accused official should have right to file petition to MPSC to review the order appointing the committee in the commission of disciplinary inquiry. Finally, the commission of disciplinary inquiry should be established in the form of standing committee in each authority with the details as aforementioned. The commission of disciplinary inquiry should be consisted of representative or authorized person from CSC who is expertise in the disciplinary inquiry proceeding, since this form of organization will be suitable for giving advice to the superior in issuing disciplinary sanction order.

**Keywords:** Disciplinary Inquiry Organization, Commission of Disciplinary Inquiry, Standing Committee

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้บรรลุความสำเร็จตามความคาดหวังได้เนื่องมาจากผู้เขียนได้รับความเมตตาของอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่กรุณาเป็นกรรมการและที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเล่มนี้ ซึ่งเป็นที่รู้กันดีว่าท่านอาจารย์มีภารกิจมากมายแต่ผู้เขียนยังได้รับความกรุณาจากท่านที่สละเวลาอันมีค่าหลายครั้งหลายคราเพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะทั้งในทางวิชาการ ประเด็นที่ควรศึกษา แนวความคิดต่างๆ ในการเขียน ตลอดจนตรวจแก้ไขความเรียบร้อยถูกต้องของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ซึ่งได้แก่ท่านอาจารย์ของผู้เขียนดังต่อไปนี้ ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. วิจิตรา วิเชียรชม ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งนอกจากได้ความกรุณาที่แนะนำประเด็นให้ศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นแล้วยังกรุณาแนะนำรูปแบบและวิธีการเขียนที่ถูกต้องด้วย ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ซึ่งกรุณาให้ความรู้และความเห็นอย่างมากทั้งทางวิชาการ แนวคิด ตลอดจนคำแนะนำต่างๆ ในการเขียนและแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอขอบพระคุณ ท่านประสาธ พงษ์สุวรรณ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้รับความกรุณาจากท่านอาจารย์สละเวลาอันมีค่าในการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดให้ผู้เขียนเข้าพบเพื่อรับคำแนะนำในการเขียนและศึกษาปัญหาเพิ่มเติมเพื่อให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน

สำหรับตลอดระยะเวลาที่ศึกษาปริญญาโทและการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร. พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์ พนักงานคดีปกครอง ศาลปกครองสูงสุด ที่กรุณาให้แนวทางอันเป็นการจุดประกายความคิด ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำหนังสือ ตำรา แหล่งค้นคว้าข้อมูลต่างๆ ทั้งยังช่วยผู้เขียนสืบค้นและแปลกฎหมายจากภาษาฝรั่งเศสอีกด้วย นอกจากนี้ บรรดาความรู้ การสนับสนุน และกำลังใจอย่างมากซึ่งผู้เขียนได้รับมาโดยตลอดนั้น ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านชวลิต ลาภผล ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง คุณแมน โชติประสาธ คุณพงศิณห์ ศิริจัญญวงศ์ คุณเยาวมาลย์ พัชรภิญโญพงศ์ คุณวิเชียร เฟ่งพิศ คุณบันลือ สามารถกุล นายบุญนำ สีบุตรโคตร คุณธรรมรัตน์ ศรีทองกุล คุณศุภณัฐ บัวกลาง คุณจิรศักดิ์ เรืองบุญ คุณยุทธศักดิ์ สุริยวงศ์ คุณประภัสสร ปานป้อมเพชร ตลอดจนเพื่อนๆ รุ่น 56 ที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำตลอดจนความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้เขียนขอขอบคุณอย่างยิ่งสำหรับกำลังใจทั้งหลายอันหาประมาณมิได้จากบุพการีอันมีบิดาและมารดาของผู้เขียน ตลอดจนกัลยาณมิตรมากมายที่ร่ายล้อมซึ่งคอยสนับสนุนทั้งกำลังใจ กำลังใจ ในการเรียน และการเขียนงานของผู้เขียนจนสำเร็จเป็นวิทยานิพนธ์เล่มนี้

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้ปรากฏซึ่งข้อผิดพลาดหรือความบกพร่องใดๆ ด้วยเหตุไม่ว่าจะเกิดจากปัญหาหรือโดยข้อจำกัดทั้งปวงของผู้เขียน ผู้เขียนใคร่ขอกราบอภัยไว้ ณ ที่นี้ และขอรับความบกพร่องทั้งหลายเหล่านั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว หากแต่คุณูปการอันพึงเกิดขึ้นจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ซึ่งอาจจะมีอยู่ไม่มากนักน้อยเป็นประการใด ผู้เขียนใคร่ขอเชิดชูอุทิศไว้ซึ่งคุณูปการเหล่านั้นแด่ มารดาและบิดา ตลอดจนครูบาอาจารย์ทั้งวิชาสามัญพื้นฐาน และวิชาการกฎหมายทั้งปวงของผู้เขียนไว้ ณ ที่นี้

ว่าที่ร้อยตรี ธีรุตนัย นาควัชระ



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.4 วิธีการศึกษา	9
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือน	11
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง	11
2.1.1 ความหมายและหน้าที่ทั่วไปขององค์กรฝ่ายปกครอง	11
2.1.1.1 ความหมายและหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง	11
2.1.1.2 อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง	12
2.1.1.3 การพิจารณาทางปกครอง	15
2.1.1.4 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	18
2.1.2 องค์กรฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม	23
2.1.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองในฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษา	26
2.1.3.1 การเกิดขึ้นและลักษณะหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษา	26

2.1.3.2	รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา	28
2.1.3.3	อำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวนทางวินัย	30
2.1.4	องค์กรเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง	32
2.1.4.1	องค์กรเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง	32
2.1.4.2	กรณีที่ต้ององค์กรเจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้	36
2.2	แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน	36
2.2.1	แนวความคิดเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือน	37
2.2.1.1	หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	37
2.2.1.2	ความหมายและลักษณะของข้าราชการพลเรือน	38
2.2.2	ความหมายและลักษณะของวินัยข้าราชการพลเรือน	40
2.2.2.1	ความหมายของวินัยข้าราชการพลเรือน	40
2.2.2.2	ลักษณะวินัยของข้าราชการพลเรือน	41
2.2.2.3	ลักษณะความผิดทางวินัย	45
2.2.2.4	ลักษณะการลงโทษทางวินัย	45
2.2.2.5	การรายงานผลการดำเนินการทางวินัย	48
2.2.2.6	ผลกระทบอื่นอันเกิดจากการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง	49
2.2.3	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย	50
2.2.3.1	แนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการรักษาวินัย	50
2.2.3.2	แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการรักษาวินัยของผู้บังคับบัญชา	51
2.2.4	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรสอบสวนทางวินัย	56
2.2.4.1	หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่เกี่ยวข้องได้เสีย	56
2.2.4.2	หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง	58
2.2.4.3	ข้อความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัย	60
2.2.5	การสอบสวนที่ต้องจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย	62
2.2.5.1	กรณีการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง	63
2.2.5.2	กรณีการสอบสวนวินัยร้ายแรง	63
2.2.5.3	ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย	65
บทที่ 3	องค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ	69
3.1	องค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส	69

3.1.1	อำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน ของประเทศฝรั่งเศส	70
3.1.2	รูปแบบขององค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศฝรั่งเศส	71
3.1.2.1	การสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะผสม	71
3.1.2.2	องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	72
3.1.2.3	ขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนวินัย	73
3.1.3	การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการแต่งตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย	74
3.2	องค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมัน	75
3.2.1	รูปแบบขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศเยอรมัน	75
3.2.2	หน้าที่ขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมัน	76
3.3	องค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย	77
3.3.1	รูปแบบขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย	78
3.3.2	กระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย	79
บทที่ 4	องค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย	82
4.1	วิวัฒนาการขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน	82
4.1.1	องค์กรสอบสวนวินัยก่อนมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน	84
4.1.2	องค์กรสอบสวนวินัยภายหลังที่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน	85
4.1.2.1	ช่วงที่ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรสอบสวนทางวินัยชัดเจน	87
4.1.2.2	ช่วงที่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบและหน้าที่ขององค์กรสอบสวนแล้ว	91
4.2	องค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ	99
4.2.1	การจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน	100
4.2.1.1	ผู้มีอำนาจจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย ที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม	100
4.2.1.2	ผู้มีอำนาจจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย ที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว	103
4.2.2	การจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน	106
4.2.2.1	ลักษณะขององค์กรสอบสวนวินัยที่เป็นองค์กรกลุ่ม	107
4.2.2.2	คุณสมบัติของสมาชิกในองค์กรสอบสวน	107
4.2.2.3	การเปลี่ยนแปลงองค์กรสอบสวน	109

4.2.3 การคัดค้านกรรมการสอบสวน	111
4.2.3.1 ลักษณะของการคัดค้านกรรมการสอบสวน	111
4.2.3.2 การพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวน	113
4.2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน	114
4.2.4.1 กรณีการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง	115
4.2.4.2 กรณีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง	117
4.2.5 เปรียบเทียบลักษณะขององค์กรสอบสวนวินัยของส่วนราชการอื่น	123
4.2.5.1 องค์กรสอบสวนวินัยของข้าราชการและพนักงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	124
4.2.5.2 องค์กรสอบสวนวินัยของข้าราชการตำรวจ	130
4.2.5.3 องค์กรสอบสวนวินัยของพนักงานอัยการ	139
4.2.5.4 องค์กรสอบสวนวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	143
4.2.5.5 องค์กรสอบสวนวินัยของสถาบันพระปกเกล้า	146
4.2.6 ความเป็นองค์กรสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	148
4.2.6.1 การจัดองค์กร	149
4.2.6.2 อำนาจหน้าที่ที่เป็นกระบวนการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	152
4.2.6.3 การคัดค้านและการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวน	157
4.3 การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	159
4.3.1 ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	162
4.3.1.1 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	162
4.3.1.2 ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	165
4.3.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัย	170
4.3.2.1 อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	170
4.3.2.2 ความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้	171
4.3.2.3 การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง	173
4.3.2.4 ระยะเวลาในการฟ้องคดี	176



4.3.2.5 คำขอให้กำหนดค่าบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหาย	177
4.3.3 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอน คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	178
4.3.3.1 แนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลปกครอง	178
4.3.3.2 แนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง	179
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัย ของข้าราชการพลเรือน	183
5.1 ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนและความเป็นกลางขององค์กรสอบสวนวินัย ข้าราชการพลเรือน	186
5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนของ คณะกรรมการสอบสวนที่ไม่ชัดเจน	186
5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการมีกรรมการสอบสวนที่มีส่วนได้เสีย หรือความไม่เป็นกลางเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน	191
5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎว่าด้วยเหตุคัดค้านคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัย	196
5.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการสอบสวนขององค์กรสอบสวนวินัย ข้าราชการพลเรือน	201
5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวน อันเนื่องมาจากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน	201
5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวน อันเกิดจากคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนทางวินัย	209
5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาคำคัดค้านคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน	212
5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยที่อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา	216

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	221
5.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยโดย ก.พ.ค.	222
5.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยโดยศาลปกครองกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนการดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้น	224
5.3.3 ปัญหาการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยหลักจากที่ได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว	225
5.4 ปัญหาความเป็นไปได้ในการจัดให้มีรูปแบบคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ในลักษณะถาวร	229
 บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	 234
6.1 บทสรุป	234
6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนและความเป็นกลางขององค์กรสอบสวน ทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีปัญหาที่เกี่ยวข้องดังนี้	242
6.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการสอบสวนขององค์กรสอบสวน วินัยข้าราชการพลเรือน	245
6.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัย	249
6.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดให้มีรูปแบบคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยในลักษณะถาวร	251
6.2 ข้อเสนอแนะ	252
6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นกลางขององค์กรสอบสวน ทางวินัยข้าราชการพลเรือน	252
6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการสอบสวนขององค์กรสอบสวน วินัยข้าราชการพลเรือน	252
6.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัย	253
6.2.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดให้มีรูปแบบกรรมการ สอบสวนทางวินัยในลักษณะถาวร	254

(15)

บรรณานุกรม

256

ประวัติผู้เขียน

262



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

วินัยข้าราชการ ถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมการกระทำและความประพฤติของข้าราชการ โดยผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการรักษาวินัยของข้าราชการให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนผู้ใต้บังคับบัญชาฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย ผู้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่ต้องลงโทษ เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการผู้อื่น แต่การลงโทษทางวินัยนั้นต้องมีกระบวนการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยจริง ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการสอบสวน โดยเฉพาะการสอบสวนในกรณีความผิดวินัยร้ายแรงวินัยกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งกระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยจึงมีลักษณะเป็นกระบวนการสอบสวนที่เป็นทางการ โดยมีแบบพิธีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการดำเนินการที่ไม่ครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดอาจทำให้การสอบสวนนั้นเสียไปทั้งหมด หรือบางส่วนได้ โดยในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตามหลักการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลอันได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมือง และหลักความมั่นคงในฐานะของข้าราชการ ในขณะเดียวกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นไปโดยปกติสุขนั้น ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาก็สมควรได้รับหลักประกันความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาที่จะไม่ถูกลงโทษ หรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล ตามปรัชญาของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการซึ่งกอปรไปด้วย ความยุติธรรม ความเป็นธรรม และความรวดเร็ว<sup>1</sup> การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ จึงถือเป็นการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง ที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการกระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา จึงต้องดำเนินการภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน

---

<sup>1</sup> โปรตดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 89 และ  
มาตรา 90

ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนนั้น จำแนกได้ 2 กรณี คือ การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนความผิดทางวินัยต้องยึดหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางและหลักการรับฟังความทุกฝ่าย ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการวินัยข้าราชการร้ายแรง อันมีโทษสถานหนักถึงปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ กฎหมาย<sup>2</sup> กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกอย่างน้อยสองคน แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษา เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนโดยรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัยว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ แล้วจึงเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุเพื่อพิจารณาโทษหรือมีคำสั่งอื่นใดต่อไป ซึ่งแม้ว่าองค์กรผู้บังคับบัญชาจะไม่ผูกพันความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่เห็นได้ว่าโดยลักษณะหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวคล้ายคลึงกับการใช้อำนาจในทางตุลาการที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ได้ความจริงว่าเป็นไปตามข้อถูกกล่าวหาหรือไม่ และมีสภาพร้ายแรงเพียงใด อีกทั้งโดยที่กฎหมายมีได้ระบุหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่า ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อมาทำหน้าที่ในคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ควรแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติอย่างไร เพื่อให้ผู้ที่มาเป็นกรรมการสอบสวนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนตามกฎหมาย และเข้าใจในลักษณะของการบริหารงานบุคคล รวมไปถึงเข้าใจสภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งในปัจจุบัน นอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน ที่กำหนดไว้ในข้อ 18 ดังกล่าวแล้ว คงมีเพียงแต่เหตุที่อาจคัดค้านกรรมการสอบสวนได้เมื่อปรากฏว่า กรรมการสอบสวนคนใดเป็นผู้มีเหตุแห่งการคัดค้านตามที่ระบุไว้ในข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

แม้ว่าในกรณีที่ผลการสอบสวนเห็นว่า ข้าราชการถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. สามัญ เพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่งก็ตาม หากแต่การพิจารณาของ อ.ก.พ.สามัญ ดังกล่าวก็เป็นการทบทวนว่าคำวินิจฉัยนั้นได้วินิจฉัยไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนกระบวนการแล้วหรือไม่ ผลแห่งคำวินิจฉัยมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือสมควรลงโทษข้าราชการผู้นั้นเพียงใด แต่กระบวนการของการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไปจนมีผลคำวินิจฉัย นั้น ความสำคัญอยู่ที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการเป็นหลัก คณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการจึงมีหน้าที่เป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐาน

<sup>2</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 18

สอบปากคำพยาน สรุปรื้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน การแจ้งข้อกล่าวหา การแจ้งสิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น ดังนั้น ผู้เป็นกรรมการสอบสวนวินัยจึงควรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ และที่เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อกล่าวหาที่ต้องสอบสวนนั้น แต่กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนไว้ นอกจากนี้การที่กฎหมายกำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยในส่วนของประธานคณะกรรมการสอบสวน ก.พ. ได้มีมติกำหนดตำแหน่ง ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว2 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557 โดยกำหนดหลักการให้ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งเท่ากับหรือไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกำหนดแยกย่อยประเภทของผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ออกเป็น 7 ประเภท ตามระดับตำแหน่ง ซึ่งมีรายละเอียดจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม มีเพียงประธานกรรมการเท่านั้นที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ที่จะเป็นประธานกรรมการ ส่วนองค์ประกอบอื่นของคณะกรรมการสอบสวน คือ กรรมการสอบสวนอีกอย่างน้อย 2 คน กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องดำรงตำแหน่งในระดับใด ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการสอบสวน จึงไม่มีกฎหมายบังคับว่าจะต้องแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติขั้นต่ำเพียงใด ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับเท่ากับหรือต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นกรรมการสอบสวนในส่วนที่เหลือได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนก็มีความเป็นไปได้ว่า กรรมการสอบสวนอยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยการสอบสวนของประธานกรรมการเสียมากกว่า ซึ่งขัดกับสภาพการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้การทำความเห็นเกี่ยวกับผลการสอบสวนวินัยต้องทำโดยมติของคณะกรรมการ และยังให้กรรมการผู้ใดซึ่งมีความเห็นแย้งสามารถทำความเห็นแย้งกับมติผลการสอบสวน เพื่อเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไปพร้อมกันด้วย จึงเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งหวังให้กรรมการสอบสวนแต่ละคนได้ใช้ดุลพินิจของตนเองในการลงมติได้อย่างเต็มที่ แต่การที่กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนไว้เพียงดังกล่าว นอกจากขัดกับสภาพการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสอบสวนแต่ละคนแล้วยังน่าจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการดำเนินการสอบสวน และการวินิจฉัย รวมถึงความน่าเชื่อถือในหลักประกันความยุติธรรมของการสอบสวน การรับฟังหรือการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่า ในการพิจารณาลงมตินั้น กรรมการแต่ละคนมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่สอบสวนวินัยนั้นมาน้อยเพียงไร

นอกจากนี้ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมิใช่เพียงพิจารณาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาเท่านั้น คณะกรรมการต้องดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการสอบสวนทางวินัยตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ผลในการทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนต้องให้เหตุผล

ในทางกฎหมายเพื่อให้คำวินิจฉัยมีความสมบูรณ์ นอกจากกรรมการสอบสวนแต่ละคนสมควรต้องมีความชำนาญรอบรู้ในเรื่องวินัยข้าราชการ เรื่องที่สอบสวน และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้บทบาทของกรรมการสอบสวนซึ่งกฎหมายกำหนดให้ถึงสามคนเป็นอย่างน้อย สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการสอบสวนได้เต็มที่ และปรึกษาหารือกันจนนำไปสู่การทำคำวินิจฉัยที่ถูกต้องและยุติธรรม แต่กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยกลับกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนเพียงให้กรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย เท่านั้น จึงมีประเด็นให้นำพิจารณาว่า เพียงเท่าที่มีบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ร่วมเป็นกรรมการสอบสวนด้วยอย่างน้อยหนึ่งคนดังกล่าว จะสามารถดำเนินการให้การสอบสวนนั้นเป็นไปตามกฎหมายด้วยความถูกต้อง ครบถ้วน เรียบร้อยเพียงใด และจำนวนของบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีในคณะกรรมการสอบสวนนี้มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ ซึ่งหากในคณะกรรมการสอบสวน กอปรไปด้วยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนที่ไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ หรือความเชี่ยวชาญ หรือความชำนาญในการสอบสวนข้อเท็จจริง

ในส่วนของการคัดค้านกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดเหตุคัดค้านผู้เป็นกรรมการสอบสวนไว้ในข้อ 22 ซึ่งมีทั้งสิ้น 7 เหตุคัดค้านกฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องยื่นคำคัดค้านกรรมการที่มีเหตุคัดค้านต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งหรือวันที่ทราบว่ามิเหตุคัดค้านดังกล่าว จึงถือเป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่หากมิได้ใช้สิทธิในการยื่นคำคัดค้านภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็จะต้องเสียสิทธิดังกล่าวไป ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาควรมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาสอบสวนที่เป็นธรรม ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ควรได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาด้วยเช่นกัน จึงมีปัญหว่ากรรมการที่เป็นผู้มีเหตุคัดค้านนั้น สมควรเป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวหรือไม่ แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้ใช้สิทธิคัดค้านกรรมการคนดังกล่าวก็ตาม อาทิเช่น เป็นผู้กล่าวหา เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหา เป็นญาติสนิทของผู้กล่าวหา เป็นต้น ซึ่งเหตุคัดค้านดังกล่าวมีสภาพที่ปรากฏชัดเจนอยู่ในตัว มิต้องมีการพิสูจน์ใดๆอีก อีกทั้ง ในการพิจารณาคำคัดค้านกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงกรรมการที่มีเหตุคัดค้านหรือยกคำคัดค้านนั้น แม้จะเป็นการให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเป็นผู้พิจารณาทบทวนคำสั่งของตนเอง แต่ข้อกำหนดดังกล่าวน่าจะขัดกับมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาขององค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ว่ากรรมการผู้ใดมีข้อห้ามพิจารณาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539นอกจากนี้ ในกรณีนี้

ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เป็นผู้มีลักษณะตามข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 หรือมีลักษณะต้องห้ามพิจารณาทางปกครองหรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น เคยมีเรื่องบาดหมางกับผู้ถูกกล่าวหา มาก่อน เมื่อผู้ถูกกล่าวหา มีมูลให้ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นก็อาจแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนที่ไม่เป็นกลาง หรือเป็นคณะกรรมการที่ชี้หน้าได้ ทั้งที่จริงแล้วคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง แต่เนื่องจากมิได้สร้างนิติสัมพันธ์ ระหว่างผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกับผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่สามารถอุทธรณ์หรือ ฟ้องต่อศาลได้ทันที เนื่องจากเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองแต่ยังไม่กระทบต่อสถานภาพของ ผู้ถูกกล่าวหา อย่างไรก็ตาม โดยสภาพแล้วผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ได้รับผลจากการสอบสวนของ คณะกรรมการสอบสวนนั้นโดยตรง จึงมีปัญหาว່ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้รับผลกระทบต่อสิทธิจากคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีสภาพไม่เป็นกลางดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามที่กฎหมาย กำหนดในปัจจุบันซึ่งโดยหลักแล้วผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้แต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดหน่วยงานของตนเป็นคณะกรรมการสอบสวน การทำหน้าที่ของ คณะกรรมการสอบสวนทั้งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อ ความน่าเชื่อถือ ทั้งในเชิงรูปแบบ กล่าวคือคุณสมบัติที่เหมาะสมกับเรื่องที่สอบสวนของกรรมการ สอบสวนแต่ละรายที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน และในเชิงเนื้อหา กล่าวคือ ความมี อิสระในการดำเนินการสอบสวน หรือปราศจากอคติลำเอียงเพียงใด และในกระบวนการสอบสวนนั้น มีหลักประกันใดที่จะคุ้มครองผู้ทำหน้าที่กรรมการสอบสวนผู้นั้น หรือคณะกรรมการสอบสวนวินัย คณะนั้น มิให้ถูกชี้หน้า หรือถูกครอบงำจากผู้บังคับบัญชาที่แต่งตั้ง หรือผู้อื่นที่มีอิทธิพลอยู่เหนือ คณะกรรมการสอบสวนนั้นจนนำไปสู่ผลการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรม หรือไม่ยุติธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูก กล่าวหา เนื่องจากตามกฎหมายแล้ว ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คือผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 57 หรือก็คือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ทำ หน้าที่ในคณะกรรมการสอบสวนนั่นเอง หากเกิดกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีปัญหาโกรธเคืองกันกับผู้ถูก กล่าวหา หรือมีการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เมื่อมีเหตุต้องดำเนินการทางวินัย ผู้บังคับบัญชาก็มักจะอาศัยเหตุดังกล่าวแต่งตั้งผู้เป็นกรรมการสอบสวนที่สามารถถูกชี้หน้าได้ ในทาง กลับกันหากผู้ถูกกล่าวหา มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้บังคับบัญชา การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทาง วินัยก็อาจตั้งจากบุคคลที่ชี้หน้าได้ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่ เป็นธรรม ซึ่งเกี่ยวกับกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจครอบงำหรือชี้หน้าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย



ดังที่กล่าวมานั้น การกระทำดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ไม่ประจักษ์ชัดเจน แต่สามารถเห็นตัวอย่างกรณีดังกล่าวได้จากข้ออ้างหรือคำกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเมื่อได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ดังจะเห็นได้จากกรณี คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.146/2554 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เมื่อเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในขณะนั้น ทราบเรื่องผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยเมื่อเดือนเมษายน 2539 แต่มาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยก่อนที่นาย อ. จะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5 % (หรือร้อยละ 5) ไม่เกินหนึ่งเดือน นาย อ. และผู้ฟ้องคดีมีปัญหาความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในเรื่องส่วนตัวและหน้าที่ราชการจนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในของนาย อ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว การที่นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในขณะนั้นดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี โดยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน พิจารณาความผิด และพิจารณาโทษโดยมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% ไม่เกินหนึ่งเดือน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นปัญหาที่นำศึกษาว่า องค์กรสอบสวนในลักษณะใดที่จะทำให้การสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญมีหลักประกันความเป็นธรรม การสอบสวนดำเนินการได้โดย องค์กรสอบสวนสามารถใช้ความรู้ความคิดเห็นของกรรมการสอบสวนได้อย่างเต็มที่ปราศจากการชี้นำ หรือการถูกรวบงำจากผู้บังคับบัญชา หรือดำเนินการสอบสวนภายใต้อิทธิพลอันไม่พึงประสงค์อื่นใด และสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยกรณีนั้น เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว

ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส การสอบสวนวินัยข้าราชการทั้งกรณีความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีความผิดทางวินัยร้ายแรงนั้น มีคณะกรรมการสอบสวนที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของหน่วยงาน และตัวแทนของข้าราชการในจำนวนที่เท่าเทียมกัน โดยกรรมการอยู่ในระดับเดียวกันหรือเทียบเท่าข้าราชการที่ถูกสอบสวนทางวินัย โดยประธานคณะกรรมการได้รับแต่งตั้งจากส่วนราชการไว้แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละ 4 ปี และสามารถกลับมาเป็นได้อีก จึงเห็นได้ว่า องค์กรประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส เป็นหลักประกันสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่า กระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัยมีความเป็นกลาง และโปร่งใสในการออกคำสั่งลงโทษ และคำสั่งที่เป็นผลจากความเห็นของคณะกรรมการนี้ย่อมทำให้ปราศจากการถูกรวบงำหรือตัดสินด้วยความเห็นที่ลำเอียง และนำไปสู่การยอมรับโดยปราศจากข้อสงสัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับหลักในทางกฎหมายและกฎระเบียบตลอดจนกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยเปรียบเทียบกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ลักษณะเดียวกันทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัญหาขององค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย ได้แก่

(1) ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นกลางขององค์กรสอบสวนทางวินัย ซึ่งปรากฏว่าในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งมีจำนวนน้อย เช่น 3 คน หรือ 4 คน หากมีกรรมการสอบสวนบางคนมีข้อบกพร่องซึ่งไม่อาจเป็นกรรมการสอบสวนได้ จะมีผลเกี่ยวกับจำนวนของกรรมการสอบสวนที่เหลืออยู่ในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย ซึ่งอาจเกิดจากกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนที่มีส่วนได้เสียหรือมีความไม่เป็นกลางร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมีผลต่อความชอบในการสอบสวน อีกทั้ง สภาพบังคับของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการคัดค้านกรรมการสอบสวนไม่เป็นการห้ามมิให้มีการแต่งตั้งข้าราชการที่มีเหตุเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางหรือมีส่วนได้เสียกับเรื่องที่สอบสวนเป็นกรรมการสอบสวนเรื่องดังกล่าว

(2) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของการสอบสวนทางวินัย ซึ่งปรากฏว่า ในการสอบสวนทางวินัยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระอันเนื่องมาจากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีความขัดแย้งกับผู้ถูกกล่าวหา หรือจากคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ชัด เช่น ในกรณีที่แต่งตั้งประธานกรรมการจากข้าราชการระดับที่สูงกว่ากรรมการสอบสวนคนอื่นจึงอาจเกิดการครอบงำคณะกรรมการสอบสวนจากบทบาทหน้าที่ของประธานกรรมการสอบสวนดังกล่าว หรือจากผู้มีอำนาจพิจารณาคัดค้านกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นองค์กรเดียวกันกับผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน รวมถึงปัญหาจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาของผู้สั่งแต่งตั้งเอง

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งปรากฏว่ากรณีการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.ในการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยยังคงมีคำวินิจฉัยในการรับคำร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่เป็นสองแนวทาง หรือหากผู้ถูกกล่าวหานำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ตรวจสอบคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองในปัจจุบันได้กลับแนวคำวินิจฉัยเดิมที่เคยให้รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาเป็นไม่รับไว้พิจารณาซึ่งทำให้ในชั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยศาลไม่สามารถตรวจสอบความชอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวได้ และในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่ง

ลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแต่ปรากฏในการพิจารณาของศาลว่าคำสั่งดังกล่าวมีกระบวนการสอบสวนที่ไม่ชอบเนื่องจากมีความบกพร่องในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยศาลปกครองจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยมีผลให้ต้องย้อนกลับไปเริ่มดำเนินการสอบสวนทางวินัยเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(4) นอกจากประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนยังมีปัญหาให้พิจารณาต่อไปด้วยว่ามีความเป็นไปได้หรือไม่ในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวร (หรือ Standing Committee) ในประเทศไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาระบบและกระบวนการขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนทางวินัยในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

(2) เพื่อศึกษากระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน โดยเฉพาะในกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือน

(3) เพื่อศึกษาผลกระทบและปัญหาจากการดำเนินการทางวินัยขององค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยเปรียบเทียบกระบวนการสอบสวนและองค์ประกอบขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ

(4) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการสอบสวนทางวินัยก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสที่มีคณะกรรมการสอบสวนในลักษณะองค์กรร่วมหลายฝ่าย

(5) เสนอแนะแนวทางแก้ไขกระบวนการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่เป็นองค์กรสอบสวนทางวินัยที่มีความน่าเชื่อถือและป้องกันการชี้้นำการสอบสวน เพื่อให้การสอบสวนทางวินัยมีความเป็นอิสระ กรรมการสอบสวนสามารถใช้ดุลพินิจของตนตามความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาที่มา คุณสมบัติ และองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบและลักษณะองค์การสอบสวนทางวินัยของเพื่อให้เห็นว่า กระบวนการสอบสวนในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเฉพาะการสอบสวนกรณีความผิดวินัยร้ายแรงโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยแบบใดที่จะมีหลักประกันว่า ในกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการดำเนินการทางวินัย นั้น การสอบสวนได้ดำเนินไปโดยองค์กรที่ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำแนวทางการและผลสอบสวน เพื่อให้ผลการสอบสวนที่จะเสนอต่อผู้บังคับบัญชา เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา

### 1.4 วิธีการศึกษา

รายงานฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากหนังสือคำอธิบายกฎหมายกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย หนังสือคำอธิบายกฎหมายปกครอง บทความวิชาการทางกฎหมาย แนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง เอกสารวิชาการอื่นๆ รวมทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์เพื่อหาปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาสรุปของปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทำให้ทราบระบบและกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน ในขั้นต้นซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุตามมาตรา 57 ในอดีตและปัจจุบัน

(2) ทำให้ทราบกระบวนการสอบสวน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน โดยเฉพาะในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย

(3) ทำให้ทราบกระบวนการและผลกระทบจากการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน ที่สอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย

(4) ทำให้ทราบกระบวนการสอบสวนทางวินัยของต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส และเปรียบเทียบกระบวนการดำเนินการทางวินัยเกี่ยวกับองค์การสอบสวนทางวินัยของไทยได้

(5) ได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวน องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน คุณสมบัติของกรรมการสอบสวน การตรวจสอบ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยมีความน่าเชื่อถือ และป้องกันการครอบงำหรือชี้นำการสอบสวนได้ ทำให้การสอบสวนทางวินัยมีความเป็นอิสระ กรรมการสอบสวนสามารถใช้ดุลพินิจของตนตามความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่



## บทที่ 2

### หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

#### ข้าราชการพลเรือน

กระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัย ถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลกระทบต่อข้าราชการในท้ายที่สุด กฎหมาย จึงได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในกระบวนการสอบสวนไว้โดยละเอียด เพื่อเป็นหลักประกันให้การดำเนินการทางวินัยให้มีความโปร่งใส และเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งในส่วนของ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย อันเป็นกระบวนการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงและความผิดตามข้อกล่าวหา จึงควรดำเนินการกระบวนการสอบสวนโดยผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ขั้นตอน วิธีการในการปฏิบัติราชการต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยนั้นเป็นเครื่องมือในการควบคุมวินัยข้าราชการพลเรือนของผู้บังคับบัญชาอันเป็นอำนาจบังคับบัญชาอย่างหนึ่งที่ผู้บังคับบัญชาย่อมใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบ และลักษณะของคณะกรรมการสอบสวนวินัย จึงจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงเจตจำนงเกี่ยวกับของการจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัยต่อไป

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง

#### 2.1.1 ความหมายและหน้าที่ทั่วไปขององค์กรฝ่ายปกครอง

##### 2.1.1.1 ความหมายและหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง

องค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่จัดทำภารกิจทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจทางมหาชนโดยอาศัยกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายในลำดับรองลงมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมภารกิจหน้าที่เหล่านี้ถือเป็นงานประจำของฝ่ายปกครอง

องค์กรฝ่ายปกครอง สามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ องค์กรที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอิสระของรัฐ ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองอีกประเภทหนึ่งคือ องค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล แบ่งเป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ เป็นองค์กรในระบบบังคับบัญชา

### 2.1.1.2 อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง

การจัดระเบียบภายในของฝ่ายปกครองทำให้เกิดหลักการบังคับบัญชา (Le principe hiérarchique) ขึ้นในฝ่ายปกครอง หากเปรียบเทียบลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกขององค์การฝ่ายปกครองสามารถอธิบายได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นในลักษณะของรูปพีระมิด (hierarchical relation) กล่าวคือ ฐานของพีระมิดสามารถเปรียบเทียบได้กับสมาชิกแต่ละคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการที่ขึ้นตรงต่อเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองอีกคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และโดยที่ผู้บังคับบัญชาคนดังกล่าวก็จะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ขึ้นตรงกับผู้บังคับบัญชาอีกคนหนึ่งไล่เรียงเช่นนี้ขึ้นไปจนถึงจุดยอดสุดของรูปพีระมิด ซึ่งได้แก่ผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าของหน่วยงานฝ่ายปกครองนั้นและเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการของหน่วยงานนั้นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่า และต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของตนด้วย อีกทั้ง ในส่วนของผู้บังคับบัญชาแต่ละลำดับชั้น ต้องรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาของตน ปราบปรามการผิดกฎหมายจึงทำให้เกิดอำนาจของผู้บังคับบัญชาอย่างหนึ่งที่จะให้คำแนะนำ หรือสั่งการแก่เจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาของตนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการอนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างถูกต้องตามภารกิจหน้าที่และตามกฎหมาย ซึ่งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองก็ได้<sup>1</sup> นอกจากนี้ ยังมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิกถอนการกระทำ หรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาของตนได้เสมอ รวมถึงการมีอำนาจกระทำแทนผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งอำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชาที่เกิด

<sup>1</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.19.

จากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ชัดเจน ในทางกลับกัน ผู้บังคับบัญชาก็มีอาจอ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบเช่นนั้นได้<sup>2</sup> นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยพลการ (d'office) หรือเมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้นก็ได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย และในแง่ของความเหมาะสม<sup>3</sup> อันเป็นการจำกัดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของตน

คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตน ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่มีต่อหน่วยงานตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานของรัฐกำหนดไว้ เช่นการให้กระทำการ หรือห้ามกระทำการ หรือการอนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ล้วนเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง คำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง<sup>4</sup> ตัวอย่างเช่น

- คำสั่งของปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ไปช่วยราชการที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

- คำสั่งของปลัดกระทรวงพาณิชย์ที่สั่งการให้สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ (สคต.) ณ นครโอซากา ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงพาณิชย์ในประเทศญี่ปุ่นทำงานร่วมกับหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศในประเทศญี่ปุ่นในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้ความช่วยเหลือกรณีรองอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญาถูกตำรวจญี่ปุ่นจับเนื่องจากตกเป็นผู้ต้องสงสัยกรณีรูปภาพของโรงแรมที่พักถูกลักขโมย

ส่วนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีผลกระทบต่อสภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่มีต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานกำหนด คำสั่งที่มีลักษณะเหล่านั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ตัวอย่างเช่น

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543), น.104.

<sup>3</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2540), น.76 – 78.

<sup>4</sup> Jean – Marie AUBY (SOUS la direction de), Droit public, Paris, Tome I, Paris, Economica, 1985, p. 399.; Hartmut MAURER, opcit., p. 197 อ้างถึงใน อ้างแล้ว เชียงอรธรที่ 27, น.19.



- คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ หรือคำสั่งให้ข้าราชการออกจาก  
ราชการเพราะเหตุมีมลทินมัวหมอง หรือหย่อนความสามารถ

- คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือไม่เลื่อนเงินเดือนข้าราชการ

อำนาจในลักษณะข้างต้นเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชามีเหนือการกระทำ  
ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งนอกจากที่กล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจเหนือตัวบุคคลอีกด้วย กล่าวคือ  
อำนาจการบังคับบัญชาในฝ่ายปกครองนี้ปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการกำหนด  
แนวปฏิบัติงาน อำนาจในการควบคุมการดำเนินงาน อำนาจในการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทาง  
วินัย และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ อำนาจเหล่านี้ล้วนแต่มีขึ้นเพื่อทำให้การ  
ดำเนินการของฝ่ายปกครองสามารถเดินหน้าไปได้ ซึ่งอำนาจต่างๆ เหล่านี้ แม้มีขอบเขตจำกัดตามที่  
กฎหมายกำหนด แต่ผู้บังคับบัญชายังสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง รวมถึงสามารถใช้อิทธิพล  
แห่งอำนาจการบังคับบัญชาหรือสถานะที่อยู่เหนือกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อชี้แนะ  
ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ตัดสินใจใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการไปตามเจตจำนงของผู้บังคับบัญชาที่ออกมาในรูปแบบ  
ของคำสั่งและคำแนะนำได้

อำนาจบังคับบัญชาในรูปแบบการรักษาไว้ซึ่งกฎระเบียบและความสงบ  
เรียบร้อยภายในองค์กรฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีมาตรการในการลงโทษต่อความผิดของข้าราชการ  
และเจ้าหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ มาตรการดังกล่าวก็คือ อำนาจการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทาง  
วินัย ที่ได้ถูกมอบให้หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งนักกฎหมายหลายท่านได้รับรองและ  
ยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบังคับบัญชากับอำนาจลงโทษทางวินัย ได้แก่

Le'on Duguit ได้อธิบายอำนาจภายในฝ่ายปกครอง โดยแบ่งแยก  
ออกเป็น 3 ลักษณะซึ่งต่างมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันได้แก่ อำนาจบังคับบัญชา อำนาจในการ  
ตรวจสอบดูแล และอำนาจลงโทษทางวินัย โดยอธิบายว่าอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่อยู่เหนือ  
การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจในการตรวจสอบดูแลเป็นอำนาจที่สอดคล้องกับอำนาจ  
กำหนดแนวปฏิบัติของหัวหน้าหน่วยงาน และ อำนาจลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจลงโทษที่แยกออกมา  
จากอำนาจในการตรวจสอบดูแลของหัวหน้าหน่วยงานเพื่อให้เหล่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่  
อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนปฏิบัติหน้าที่ให้สัมฤทธิ์ผล<sup>5</sup>

<sup>5</sup> LAURIE, La faute disciplinaire dans la fonction publique, Tome 1 p.  
144 อ้างถึงใน พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, (กรุงเทพมหานคร  
: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น.67.

Henry Mezard อธิบายว่า มาตรการทางวินัยเป็นการกระทำรูปแบบหนึ่งที่แสดงออกซึ่งอำนาจรัฐเหนือภาคประชาชนของผู้บังคับบัญชา<sup>6</sup>

Maurice Haurion ได้อธิบายถึงการเกิดอำนาจบังคับบัญชาและอำนาจลงโทษทางวินัยว่าสถาบันที่มีการรวมตัวกันอย่างมั่นคงจะก่อให้เกิดระบบระเบียบวินัยที่เคร่งครัด และขณะเดียวกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความมีระเบียบวินัยดังกล่าวก็จำเป็นต้องมีอำนาจบังคับบัญชาอันเป็นอำนาจที่เด็ดขาดของหัวหน้าหน่วยงานที่มีอยู่เหนือผู้บังคับบัญชาการไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชาถือว่าเป็นความผิดทางวินัย<sup>7</sup>

Dominique Loschak ได้อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจบังคับบัญชาว่า ส่วนหนึ่งประกอบไปด้วยแนวคิดที่ว่าด้วยวินัย การเชื่อฟังของผู้ใต้บังคับบัญชา และอีกส่วนหนึ่งคือ อำนาจในการสั่งการของผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน ทั้งนี้ สิ่งหนึ่งที่สามารถแสดงถึงเอกลักษณ์ของผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานเหล่านั้นได้ก็คือ อำนาจลงโทษทางวินัย<sup>8</sup>

### 2.1.1.3 การพิจารณาทางปกครอง

กระบวนการของการดำเนินการทางวินัยเพื่อนำไปสู่คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง นั้น เราอาจถือได้ว่ากระบวนการหรือขั้นตอนที่อยู่ระหว่างทางก่อนออกคำสั่งผู้มีอำนาจจะได้ออกคำสั่งทางปกครองเช่นว่านั้น คือ การพิจารณาทางปกครอง ในที่นี้จึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนด้วย

การพิจารณาทางปกครอง เป็นกระบวนการทางปกครองในเชิงรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นขั้นตอนในการเตรียมการและดำเนินการเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากคำสั่งทางปกครองไม่ผ่านการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งนั้น หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งดังกล่าวโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คำสั่งทางปกครองนั้นอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยลักษณะทั่วไปการพิจารณาทางปกครอง ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การเริ่มกระบวนการพิจารณา การดำเนินการกระบวนการพิจารณา และการปิดกระบวนการพิจารณา ซึ่งกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวมิใช่ใช้ดำเนินการเพียงในชั้นพิจารณาออกคำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ยังนำไปใช้ในการทบทวนพิจารณาในชั้นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขององค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย กล่าวคือ เมื่อเสร็จสิ้น

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

กระบวนการพิจารณาทั้งสามขั้นตอนนี้แล้วหากผู้ต้องรับผลแห่งคำสั่งทางปกครองนั้นไม่พึงพอใจกับคำสั่งดังกล่าวก็อาจใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองพิพาทต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์เรื่องนั้นก็ได้<sup>9</sup>

กระบวนการพิจารณาทางปกครองอาจเริ่มได้จาก 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้เอง ซึ่งทำให้การพิจารณาทางปกครองโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ทางปกครองแตกต่างจากการพิจารณาคดีโดยศาล เช่น การพิจารณาเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพ การพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตขายยาสูบ หรือการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการเป็นต้น และอีกกรณีหนึ่งคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่จะเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ต้องมีคำขอ โดยเฉพาะคำขอที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นประโยชน์แก่ผู้ยื่นคำขอ เช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตขายสุรา การพิจารณาออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้น โดยหน้าที่ในการเริ่มกระบวนการพิจารณาทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ กำหนดไว้ แม้ว่าในการพิจารณาทางปกครองกฎหมายได้กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นการคุ้มครองคู่กรณีที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองเรื่องนั้นๆ แต่การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นยังคงใช้รูปแบบของการพิจารณาที่เป็นทางการน้อยกว่าการพิจารณาคดีในชั้นศาล<sup>10</sup>

การพิจารณาทางปกครองเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้องค์กรเจ้าหน้าที่ค้นหาความจริง ตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายกับข้อเท็จจริง และวินิจฉัย ซึ่งการดำเนินการต่างๆ ในกระบวนการนี้เจ้าหน้าที่สามารถแสวงงข้อเท็จจริง รับฟังพยานหลักฐาน รับฟังคำชี้แจงของคู่กรณี สอบถามพยาน ขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในฐานะพยานเรียกเอกสารหลักฐาน หรือออกไปตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสมเพื่อประกอบในการพิจารณา ด้วยเหตุผลดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงไม่ควรเป็นผู้ที่เป็นปรปักษ์กับคู่กรณี<sup>11</sup> โดยฝ่ายปกครองจำต้องคำนึงถึงหลักในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วย การไม่ยึดแบบพิธี การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การใช้ภาษาไทย การค้นหาความจริงโดยการไต่สวน การให้คู่กรณีมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา องค์กรประกอบ การประชุม

<sup>9</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2555), น.313.

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น.36.

<sup>11</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น.315.

และการลงมติในกรณีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นรูปแบบคณะกรรมการ รวมถึงสิทธิทั้งหลายของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง<sup>12</sup>

เมื่อกระบวนการในการพิจารณาทางปกครองได้เสร็จสิ้นลงองค์กรเจ้าหน้าที่ต้องวินิจฉัยและมีคำสั่งไปทางใดทางหนึ่ง ซึ่งเป็นการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ คำสั่งดังกล่าวจะมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองกับคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ โดยนิติสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน<sup>13</sup> ดังนั้น คำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งภายหลังจากที่มีคำสั่งทางปกครองเหล่านั้น หากผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวไม่พึงพอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นย่อมมีสิทธิอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การพิจารณาค่าอุทธรณ์ขององค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวถือเป็นการพิจารณาทางปกครองเช่นเดียวกัน

สำหรับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดชอบทางวินัย เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครอง จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง<sup>14</sup> นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองอีก อาทิ

- คำสั่งที่ให้ย้ายข้าราชการไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นภายในกรมเดียวกัน ลักษณะของคำสั่งดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งพิจารณาสั่งย้ายและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งอื่นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ซึ่งการสั่งโยกย้ายข้าราชการเช่นนี้

<sup>12</sup> สิทธิของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง ได้แก่ สิทธิในการรับทราบข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่ใช้ประกอบการกล่าวหา สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลของการออกคำสั่งทางปกครอง สิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน สิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณา สิทธิขอตรวจดูเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิและคำแนะนำ ตลอดจนสิทธิที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

<sup>13</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง”

<sup>14</sup> ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 550/2552

มีลักษณะเป็นการบริหารงานภายในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น อันมีผลเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ จึงมิใช่สิทธิตามกฎหมายที่ข้าราชการจะพึงเรียกร้องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแต่งตั้งให้ตนดำรงตำแหน่งใดก็ได้ ซึ่งการโยกย้ายดังกล่าว สิทธิและประโยชน์ในฐานะการเป็นข้าราชการของผู้นั้นมีได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้น คำสั่งกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่ย้ายข้าราชการครูไปดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับเดิม จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง และไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยแต่อย่างใด<sup>15</sup> เป็นต้น

ในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองข้างต้น หลักการสำคัญภายใต้ระบบนิติรัฐที่องค์กรเจ้าหน้าที่ต้องยึดถือในการกระทำทางปกครองทั้งปวง รวมทั้งการพิจารณาทางปกครองและมีคำสั่งทางปกครองด้วย คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งจะได้กล่าวในข้อต่อไป

#### 2.1.1.4 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น กำหนดให้การกระทำทางปกครองทั้งปวงต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำในชั้นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นว่านั้นทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ต้องผูกพันตนต่อกฎหมายในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติต่างๆ หรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎหมายที่องค์กรของตนได้ตราขึ้น เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ หรือกฎในรูปแบบอื่น ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นกฎเกณฑ์ปฏิบัติในการกระทำทางปกครองต่างๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ สิ่งชี้ให้เห็นได้ว่าการกระทำทางปกครองใดๆ ได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักการดังกล่าวหรือไม่ คือ การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองดังกล่าว

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง *ประเภทแรก* การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายใน หรือระบบการควบคุมแบบแก้ไข คือ การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยภายหลังจากที่มีการกระทบสิทธิของบุคคลจากคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น ระบบการควบคุมตรวจสอบในชั้นนี้ จึงเป็นการควบคุมตรวจสอบเพื่อแก้ไข

<sup>15</sup> ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 514/2545

หรือเสียหายซึ่งยังเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในระบบนี้ แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ<sup>16</sup> คือ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่มีอำนาจเหนือกว่า การควบคุมตรวจสอบโดยระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

### (1) การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่า

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ ซึ่งยังแบ่งรูปแบบการควบคุมตามลักษณะของความสัมพันธ์ออกเป็น สายการบังคับบัญชา และสายการกำกับดูแล กล่าวคือ การควบคุมโดยผู้มีอำนาจตามสายบังคับบัญชานั้น เป็นไปตามหลักการรวมอำนาจ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าหรือก็คือผู้บังคับบัญชาเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการใดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม ก็มีอำนาจยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำเหล่านั้นได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะดำเนินการเอง หรือเมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อไปก็ได้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นที่มาของอำนาจดังกล่าวล้วนเป็นอำนาจทั่วไปที่ไม่จำต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบไว้เป็นการเฉพาะ เว้นแต่ การใช้อำนาจที่ไปกระทบสิทธิในสภาพขั้นพื้นฐานของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การลงโทษทางวินัย ส่วนการควบคุมโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแล เป็นไปตามหลักกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐมีความสัมพันธ์กับองค์กรกระจายอำนาจในลักษณะการกำกับดูแลการกระทำทางปกครองโดยอาศัยกรอบที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย ซึ่งเป็นฐานที่มาของอำนาจในการควบคุมกำกับดูแล การควบคุมในลักษณะนี้จึงควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าองค์กรควบคุมกำกับดูแลเห็นว่าองค์กรกระจายอำนาจ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนต่างๆ รัฐวิสาหกิจ องค์กรวิชาชีพ เป็นต้น กระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต้องเพิกถอนการกระทำนั้น แต่ไม่มีอำนาจไปสั่งให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ

### (2) การควบคุมตรวจสอบโดยระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรที่มีสถานะสูงกว่า ในกรณีที่กฎหมายเรื่องที่ใช้ในการกระทำทางปกครองมิได้บัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขและวิธีการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นอุทธรณ์เพื่อควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ ในที่นี้คือ พระราชบัญญัติวิธี

<sup>16</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น.78-82.

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้พิจารณาเรื่องที่มีคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่งเพื่อเป็นการทบทวนการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของตน ยกเว้นการอุทธรณ์คำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในฐานะสูงสุดของกระทรวงนั้นๆ แล้ว<sup>17</sup> ดังนั้น การอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี<sup>18</sup> ในการพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเกี่ยวกับความเหมาะสมของการจัดทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผลของการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์สามารถมีคำสั่งเพื่อเพิกถอนคำสั่งเดิมทั้งหมด หรือบางส่วน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางเพิ่มภาระหรือลดภาระจากคำสั่งทางปกครองเดิม หรือใช้ดุลพินิจแทนองค์กรเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้<sup>19</sup> ดังนั้น ขอบเขตของการพิจารณาอุทธรณ์ผู้พิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองได้ทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย และมีอำนาจเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับความเหมาะสมก็ได้<sup>20</sup> แต่ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้กับเรื่องการกระทำทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ได้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการอุทธรณ์ไว้แล้ว ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเรื่องนั้นๆ เช่น กรณีมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎหมายกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งที่ให้ออกจากราชการด้วยเหตุต่างๆ ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน จึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ ทั้งนี้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขสำคัญในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### (3) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

<sup>17</sup> นุชนาถ ประทีปธีรานันต์, “ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554), น.31.

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46

<sup>20</sup> นุชนาถ ประทีปธีรานันต์, *อ้างแล้ว* เจียงอรรถที่ 17, น.32.

ซึ่งเป็นองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง องค์กรที่มีลักษณะดังกล่าว เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522<sup>21</sup>

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองประเภทที่สอง คือ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง คือ การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรต่างๆ ที่ไม่ใช่องค์กรภายในฝ่ายปกครอง เช่น การควบคุมโดยองค์กรทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากวิถียานิชณ์เล่มนี้ต้องการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ จึงขอกล่าวเฉพาะการควบคุมโดยองค์กรดังกล่าว

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ หรือการพิจารณาคดีของศาลนั้น เป็นสิทธิของปัจเจกชนในการพิทักษ์ซึ่งสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของตนจากการกระทำทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ โดยมีสิทธิยื่นคำฟ้องกล่าวหาการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือขอให้ไม่ใช้บังคับแก่กรณีของตน หรือเป็นการขอสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน

เกี่ยวกับลักษณะของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ให้หลักประกันกับปัจเจกชนได้ดีกว่าการควบคุมในระบบอื่น โดยมีเหตุผลรองรับสนับสนุน<sup>22</sup> ดังนี้

1. การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระ ปราศจากอิทธิพลครอบงำทั้งในทางตรงและในทางอ้อมขององค์กรการเมืองไม่ว่าจะเป็นจากรัฐสภาหรือรัฐบาล และองค์กรฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระในการพิจารณาขององค์กรตุลาการนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่ปัจเจกชนในคดีที่ตนพิพาทกับองค์กรฝ่ายปกครองได้ว่า จะได้รับการพิจารณาโดยคนกลาง ที่ปราศจากอคติลำเอียงจริงๆ จึงเป็นหลักประกันที่ดีกว่าการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

<sup>22</sup> Gilles PEPIN, Les tribunaux administratifs et la constitution, op. cit., pp.20-23. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2540), น. 79-82



ในระบบอื่นๆ เนื่องจากการระบบควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ทั้งการควบคุมตามสายบังคับบัญชา หรือการควบคุมตามการกำกับดูแล องค์กรผู้ใช้อำนาจควบคุมยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรี กรณีดังกล่าวจึงยังไม่อาจปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้

เกี่ยวกับความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงนี้ เป็นสิ่งที่ปรากฏชัดเจนมาในกรณีการควบคุมตามสายบังคับบัญชา เนื่องจากโดยปกติแล้วองค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ มักอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติหน้าที่ของตนในการวินิจฉัยสั่งการไปตาม “แนวปฏิบัติการ” (Guide-line) ที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของตนกำหนดไว้ในหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียน (Circulaire) เสมอ แม้ว่าแนวปฏิบัติที่ถูกกำหนดโดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงดังกล่าวจะมีฐานะเพียง “ข้อเสนอแนะ” (Recommendation) ไม่ใช่สถานะที่เป็นกฎหมายอันจะใช้บังคับแก่เอกชนได้ ซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติที่แตกต่างจากแนวปฏิบัตินั้นก็ก็ได้ แต่โดยหลักของอำนาจบังคับบัญชาแล้ว ผู้บังคับบัญชาระดับสูงย่อมมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ผู้บังคับบัญชาของตนได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่จึงมักจะถือปฏิบัติไปตามแนวปฏิบัติที่ได้รับจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงดังกล่าวอย่างเคร่งครัด แม้ว่าในบางครั้งแนวปฏิบัติดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ในบางกรณีองค์กรเจ้าหน้าที่ได้ให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติเหล่านั้นยิ่งกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเสียอีก ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าจะได้รับคำร้องเรียนกล่าวหาว่าคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาขององค์กรเจ้าหน้าที่ก็จะยืนยันไปตามคำวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาของตน เพราะเป็นคำวินิจฉัยสั่งการที่เกิดจากแนวปฏิบัติที่ตนกำหนดขึ้น การควบคุมตามสายบังคับบัญชาจึงถูกมองว่าเป็นกรณีที่ทำให้บุคคลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้เสีย ซึ่งขัดกับหลัก *Nemo in Propria causa judex*

นอกจากนั้น การควบคุมโดยองค์กรทางการเมือง เช่น รัฐสภา แม้จะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองและเป็นอิสระจากฝ่ายปกครอง ก็มีอาจให้หลักประกันดังกล่าวได้เช่นเดียวกับการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภา กับคณะรัฐมนตรีล้วนแต่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน อีกทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างๆ ในรัฐบาล คือผู้นำพรรคการเมืองนั้น จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากจะกระตือรือร้นวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลไม่ว่าจะโดยการตั้งกระทู้ถาม หรือการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำพรรคการเมืองของตน ส่วนการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านนั้นก็ยังมีสมาชิกเพียงจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นฝ่ายข้างน้อยจึงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมการกระทำทางปกครองเหล่านั้นได้

2. หน้าที่ของศาล คือ ไม่อาจปฏิเสธการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องโดยถูกต้องแล้ว จึงเป็นหลักประกันของปัจเจกชนว่าการฟ้องคดีของตนนั้นจะได้รับการพิจารณาในเวลาอันสมควร

3. การพิจารณาของศาลเป็นวิธีพิจารณาที่เปิดเผย โดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดี และเปิดโอกาสให้คู่ความนำพยานหลักฐานต่างๆ มาเสนอศาลได้อย่างเต็มที่เพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และเพื่อหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้าม ดังนั้นการพิจารณาของศาลจึงอยู่ในสายตาของประชาชนตลอดเวลา จึงเป็นหลักประกันได้ว่าศาลไม่อาจใช้อำนาจไปตามอำเภอใจได้

4. คำพิพากษาของศาลไม่ว่าจะวินิจฉัยไปในทางใดต้องมีเหตุผลของตน ประกอบอยู่ด้วยเสมอ ซึ่งเป็นการบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุแห่งการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชนโดยทั่วไปซึ่งต้องพิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้ ศาลจึงต้องไตร่ตรองเหตุผลในคำพิพากษาของตนด้วยความรอบคอบว่าเป็นเหตุผลที่วิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ กระบวนการดังกล่าวของศาลจึงเป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่วินิจฉัยคดีตามอำเภอใจ

ดังนั้น การควบคุมโดยองค์กรภายนอกโดยเฉพาะองค์กรตุลาการนี้ นอกจากจะเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครอง ภายหลังจากเรื่องที่ถูกควบคุมตรวจสอบได้ผ่านการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองมาแล้ว แต่ยังไม่เป็นที่พึงพอใจของผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง ยังเป็นการบังคับให้องค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองต้องระมัดระวังการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองต่างๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอีกด้วย เพราะหากถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการแล้วว่าการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาของศาลได้

### 2.1.2 องค์กรฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม

เมื่อคำนึงถึงภารกิจต่างๆของรัฐ โดยเฉพาะการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครองในระบบนิติรัฐ กฎหมายจะเป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการดำเนินภารกิจต่างๆ และกำหนดตัวผู้ที่จะมาดำเนินการในภารกิจเหล่านั้น เรียกว่า องค์กร ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรหรือสถานะใดก็ขึ้นอยู่กับภารกิจในการดำเนินการขององค์กรว่ามีความสำคัญเพียงใด หากเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน องค์กรนั้นก็จะต้องถูกตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่หากมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบภายในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ องค์กรก็อาจถูกตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง หรือระเบียบทางบริหารได้

การจัดองค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน อาจแบ่งได้ตามหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น

- การจัดองค์กรตามหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และอำนาจในการบังคับบัญชา และ
- การจัดองค์กรในรูปแบบขององค์กรเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการจัดองค์กรฝ่ายปกครองโดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกขององค์กรและอำนาจของสมาชิกในการตัดสินใจ

ในส่วนขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน นั้น อาจกล่าวได้ว่ามีหลายองค์กร ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของการดำเนินการทางวินัยว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ทั้งนี้เบื้องต้นเมื่อได้ศึกษาซึ่งหลักเกณฑ์การแบ่งประเภทองค์กรเจ้าหน้าที่แล้วเห็นได้ว่า องค์กรเจ้าหน้าที่มีอยู่หลายลักษณะ ได้แก่ องค์กรเดี่ยว องค์กรกลุ่ม และในการดำเนินการทางปกครองบางเรื่องกฎหมายยังได้กำหนดให้การพิจารณาทางปกครองต้องดำเนินการโดยองค์กรร่วมอีกด้วย โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น มี 2 ลักษณะ คือ องค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม

แต่โดยที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งประสงค์ศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการจัดองค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม ผู้เขียนจึงศึกษาเกี่ยวกับลักษณะ และหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ตามรูปแบบขององค์กรกลุ่ม และหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง ดังนี้

องค์กรกลุ่ม (Collective Organ) มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง เช่นเดียวกับองค์กรเดี่ยว แต่มีลักษณะการจัดองค์กรที่แตกต่างกัน คือ องค์กรกลุ่มต้องประกอบด้วยสมาชิกมากกว่าหนึ่งคน โดยสมาชิกแต่ละคนมีสถานะในองค์กรเท่าเทียมกันและมีหน้าที่สำคัญ คือ ต้องร่วมกันแสดงเจตนาขององค์กรด้วยวิธีการออกเสียงเพื่อลงมติขององค์กรนั้นๆ ซึ่งการดำเนินการขององค์กรกลุ่มดังกล่าวต้องมีการประชุมปรึกษาเพื่ออภิปรายความคิดเห็นโดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของสมาชิกแต่ละคน การตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มจึงมีลักษณะที่ซับซ้อนกว่าองค์กรเดี่ยว องค์กรกลุ่มเป็นองค์กรที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม สามารถช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดความเสียหายจากการใช้ดุลพินิจขององค์กรเดี่ยวที่อาจไม่มีความรอบคอบ การดำเนินการขององค์กรกลุ่มมีลักษณะถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของสมาชิกซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันการตัดสินใจที่ลำเอียงได้ แต่โดยลักษณะขององค์กรกลุ่มดังกล่าวก็มีข้อจำกัดอันเนื่องจากการดำเนินการขององค์กรกลุ่มที่ต้องอาศัยการประชุมปรึกษาซึ่งสมาชิกแต่ละคนสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นส่วนของตนเองได้ จึงง่ายต่อการเกิดความขัดแย้งภายในองค์กร และขาดความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจที่ชัดเจน เนื่องจากต้อง

อาศัยมติของสมาชิกเท่านั้น ซึ่งในการลงมติขององค์กรกลุ่มนี้ ปกติสมาชิกหนึ่งคนจะมีหนึ่งคะแนนเสียงเท่ากัน โดยในการประชุมเพื่อลงมติขององค์กร ผู้เป็นประธานที่มีบทบาทหน้าที่ควบคุมการประชุมจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงชี้ขาดในกรณีที่เมื่อการลงมติดำเนินไปด้วยคะแนนเสียงมีคะแนนเท่ากันซึ่งไม่สามารถชี้ขาดผลการลงมติได้ ตัวอย่างขององค์กรกลุ่ม เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการอาหารและยา สภามหาวิทยาลัย เป็นต้น

ทั้งนี้ ด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรกลุ่มจึงอาจแบ่งได้หลายระดับตามความสำคัญ เช่น รัฐสภา เป็นองค์กรกลุ่มระดับสูงสุดของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรกลุ่มระดับสูงสุดในฝ่ายบริหาร หรือแม้กระทั่งศาลในส่วนของการพิจารณาคดีสันติคดีความในรูปแบบขององค์คณะซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาหรือตุลาการ จำนวนสอง หรือสาม หรือห้า คนแล้วแต่กรณี โดยแต่ละองค์คณะมีอิสระที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจร่วมกันโดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมขององค์คณะหรือองค์กรอื่น นอกจากนี้ องค์กรกลุ่มบางประเภทยังมีลักษณะพิเศษที่ต่างจากองค์กรเดี่ยว เช่น สภามหาวิทยาลัย ที่ถือเป็นองค์กรบริหารงานสูงสุดในมหาวิทยาลัย ที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) มีองค์ประกอบหลากหลาย มีหลักเกณฑ์กำหนดหลักเกณฑ์เรื่อง องค์ประชุม การนัดประชุม การลงมติและวิธีการดำเนินงานไว้โดยเฉพาะ ซึ่งอาจกำหนดในรูปของกฎหมาย สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสุดท้ายของการบริหารงานมหาวิทยาลัย และไม่มีผู้มีอำนาจภายในหน่วยงานที่จะมาสั่งการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือทบทวนการตัดสินใจใดๆ ของสภามหาวิทยาลัยได้อีก ในขณะที่องค์กรเดี่ยวที่อยู่ในรูปของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานในระบบราชการ เช่น อธิบดี หรือปลัดกระทรวง ซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดให้มีผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดเพียงคนเดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการ หรือตัดสินใจในกิจการของกรมหรือของกระทรวง แต่แท้จริงแล้ว องค์กรบริหารในลักษณะ องค์กรเดี่ยวในระบบราชการเหล่านี้ก็ไม่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดในหน่วยงานของตน เพราะยังมีสายการบังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปตามลำดับชั้น จนถึงรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี<sup>23</sup>

องค์กรกลุ่มที่มีรูปแบบคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองนั้น มีอยู่หลากหลายประเภทและมีหน้าที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการบางประเภทมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น หรือให้คำแนะนำในด้านต่าง ๆ ต่อฝ่ายบริหาร โดยอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ฝ่ายบริหารมิได้อยู่ที่คณะกรรมการดังกล่าว เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น แต่คณะกรรมการบางประเภทอาจมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ

<sup>23</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันคลังสมองของชาติ, 2557), น.8-9

ในองค์กร ซึ่งมี 2 ระดับ ประเภทแรก จะเป็นทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย คือ ในเรื่องสำคัญๆ ผู้ปฏิบัติการจะต้องขอความเห็นชอบหรือจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการด้วย ส่วนประเภทที่สอง จะเป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษา คือ เป็นเพียงองค์กรที่ให้คำแนะนำปรึกษาเท่านั้น ผู้ปฏิบัติการจะปรึกษาหรือไม่ก็แล้วแต่ดุลพินิจ และยังมีคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่งที่เป็นคณะกรรมการบริหารโดยมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการภายในองค์กรโดยตรง ซึ่งมักจะใช้ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเงินประเภทกองทุนต่าง ๆ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ อีกระยะ และสภาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากองค์กรดังกล่าวโดยส่วนใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีคณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานให้ไปไปตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ

### 2.1.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองในฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษา

โดยบทบาทหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้หลายลักษณะตามภารกิจหน้าที่ต่างๆ ขององค์กรที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะพบว่ามืองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาทางปกครองเป็นจำนวนมากว่าหนึ่งองค์กร ซึ่งอาจจำแนกองค์กรที่มีบทบาทในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภท คือ ในฐานะองค์กรริเริ่ม ในฐานะเป็นองค์กรปรึกษา ในฐานะเป็นองค์กรให้ความเห็นชอบ และในฐานะเป็นองค์กรตัดสินใจ ซึ่งสำหรับวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในฐานะเป็นที่ปรึกษาซึ่งมีลักษณะตรงกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรสอบสวนทางวินัย

#### 2.1.3.1 การเกิดขึ้นและลักษณะหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษา

ในทัศนะขององค์กรที่ปรึกษาในประเทศฝรั่งเศส ศาสตราจารย์ HAURIOU แห่งมหาวิทยาลัย Toulouse เป็นผู้ริเริ่มใช้คำว่า “ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ให้คำปรึกษา” (Administration consultative) เป็นคนแรก ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษา คือ คณะกรรมการที่มีหน้าที่ให้ความเห็น (Avis) ในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยไม่มีอำนาจตัดสินใจ องค์กรลักษณะนี้มีได้เกิดขึ้นใหม่แต่มีมานาน ที่ผ่านมาจะพบว่ามืองค์กรที่ปรึกษามากมายห้อมล้อมองค์กรกษัตริย์ แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ เช่น ในสมัยของพระเจ้านโปเลียนที่ 1 ที่มีคำกล่าวที่ว่า “การพิจารณาโต้เถียงเป็นการกระทำของคณะบุคคล ส่วนการปฏิบัตินั้นเป็นการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียว” ซึ่งต่อมาเมื่อได้มีการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 แล้ว 8 ปี ได้มีการก่อตั้งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ขึ้นโดยมีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองในฐานะศาลปกครองสูงสุด และการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย กฎศีกา กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง และปัญหาทางกฎหมายที่มีคำถามมาจากรัฐมนตรี แม้ว่าองค์กรนี้จะได้ก่อตั้งขึ้นในระบอบเผด็จการ แต่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ไม่มีผลต่อการยกเลิกองค์กรลักษณะนี้แต่กลับ

มีเพิ่มมากขึ้นในทุกระดับชั้นขององค์กรฝ่ายปกครองในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากอยู่ในรูปของสภาที่ปรึกษาแล้วยังมีองค์กรที่ให้คำปรึกษาในรูปของคณะกรรมการที่ปรึกษา (Comités consultatifs) และคณะกรรมการประจำ (Comités permanents) โดยมีลักษณะงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งองค์กรเหล่านั้นขึ้นมา ในกรณีของคณะกรรมการที่ปรึกษาผสมหลายฝ่าย ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่ายแต่ละฝ่ายมีจำนวนที่เท่าเทียมกัน เช่น คณะกรรมการปกครอง (Commission administratives paritaires) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมีอยู่ในทุกกระทรวงและกรมต่างๆ ประกอบด้วยผู้แทนของฝ่ายปกครองครึ่งหนึ่งและฝ่ายข้าราชการอีกครึ่งหนึ่ง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยข้าราชการในหน่วยงานนั้นๆ คณะกรรมการนี้อาจเทียบได้กับ อ.ก.พ.สามัญต่างๆ ของไทย เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ<sup>24</sup>

แม้ว่าหลักการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษา ผลของการดำเนินงานที่เสนอต่อองค์กรผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครองไม่ผูกพันต่อฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติตามเสมอไป แต่กระบวนการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ขององค์กรที่ปรึกษายังต้องดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ไว้องค์กรที่ปรึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามที่หลักเกณฑ์กำหนด เช่น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนทางวินัยกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวต้องถูกต้องครบถ้วนโดยชอบตามกฎหมายแล้ว การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนยังต้องเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่กำหนดไว้ โดยกฎก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนไว้ด้วย ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การทำคำสั่งทางปกครองเรื่องใดต้องได้รับคำปรึกษาจากองค์กรที่ปรึกษาก่อนแล้ว หากองค์กรที่ปรึกษามีได้ให้คำปรึกษาแก่การทำคำสั่งทางปกครองเหล่านั้นจะเป็นเหตุสำคัญที่สภาแห่งรัฐถือเป็นเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องประกาศความเห็นขององค์กรที่ปรึกษาให้ประชาชนทราบด้วย ไม่จำเป็นต้องประกาศ หรือให้ตรวจสอบ หรือคัดสำเนาความเห็นขององค์กรดังกล่าวให้ประชาชนทราบ หรืออ้างอิงไว้ในคำสั่งทางปกครอง แต่สามารถนำความเห็นดังกล่าวมาแทนการให้เหตุผลในคำสั่งได้ องค์กรที่ให้คำปรึกษาอาจมี

<sup>24</sup> Andée HEILBRONNER (สมาชิกสภาแห่งรัฐ) และ Roland DRAGO (ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Lille), “L’administration consultative en France,” *Revue Internationale des Sciences Administratives*, no 1, 1959, PP.57-66. แปลโดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, “องค์กรที่ปรึกษาในประเทศฝรั่งเศส,” *วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่ม 11 ตอน 1, น.1-29, 1-4 (มกราคม 2535),.

ลักษณะเป็นองค์กรประจำ เช่น สภาเทศบาล (C.E. 29 Octobre 1935, commune d'Hostern, Rec.p. 999) หรือสภาประจำคณะ (Conseil de Faculté) (C.E. 21 janvier 1921, Mascart, Rec.p. 87) หรือเป็นองค์กรพิเศษที่มีเป้าหมายเพื่อให้ความเห็นเพียงอย่างเดียว เช่น สภาวินัย (Conseils de discipline) ก็ได้<sup>25</sup>

### 2.1.3.2 รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของไทยในปัจจุบัน อาจพิจารณาเกณฑ์ทางลักษณะหรือองค์ประกอบขององค์กรที่ปรึกษาแล้วอาจจำแนกรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาได้ 3 ประการ<sup>26</sup> ดังนี้

#### (1) องค์กรที่ปรึกษาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

เป็นการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ลักษณะขององค์กรมีสถานะเป็นส่วนราชการ เนื่องจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนงานต่างๆ ย่อมเป็นผู้มีความรู้ทางวิชาการ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และเป็นผู้มีประสบการณ์เนื่องจากได้ศึกษาเล่าเรียนและอบรมฝึกฝนการทำงานมาโดยเฉพาะ รวมทั้งเนื้อหาของการกระทำทางปกครองในการบริการราชการแผ่นดินของฝ่ายปกครองมักจะมีกำหนดชั้นความลับด้วย การปรึกษากับองค์กรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันจึงเป็นการรักษาความลับของทางราชการได้ดีกว่าการไปปรึกษาหารือกับองค์กรที่ปรึกษาประเภทอื่น ๆ องค์กรที่ปรึกษาประเภทนี้จึงได้รับความไว้วางใจให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น

- กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน โดยอาจมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้ ตามมาตรา 29 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

<sup>25</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เฟื่องอ้วน*, น.20.

<sup>26</sup> ยุทธกร ช่อไม้ทอง, “การกำหนดกระบวนการปรึกษาหารือก่อนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.20-21.อ้างถึงใน, อิศรา วงศ์นาค, “คำสั่งทางปกครองที่เมืองครุฑเข้าร่วมพิจารณาทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กร : ศึกษากรณีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.17.

- กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน(สตง.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตผ 0012/0280 ลงวันที่ 30 มกราคม 2557 เพื่อรายงานการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 เป็นต้นมา พร้อมเสนอแนะข้อพิจารณาเพื่อดำเนินการช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินแผ่นดิน ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าว

## (2) องค์กรที่ปรึกษาที่เป็นองค์กรเอกชน

ซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เป็นเอกชน โดยมีความมุ่งหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนและกลุ่มสมาชิก ก่อตั้งขึ้นในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น สมาคมหรือสภาวิชาชีพ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำ ความเห็น และคำปรึกษาหารือแก่ส่วนราชการหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ บทบาทขององค์กรประเภทนี้มักเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อองค์กรหรือสมาชิกขององค์กรเหล่านั้น เช่น เรื่องทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม เป็นต้น ปัจจุบันองค์กรที่ปรึกษาประเภทนี้มีหลายลักษณะ เช่น องค์กรที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการรวมตัวของกลุ่มหรือตัวแทนธุรกิจภาคเอกชนรายต่างๆ เช่น สมาคมหอการค้า หรือสภาอุตสาหกรรม และองค์กรที่มาจากการรวมตัวทางวิชาชีพ เช่น สมาคมการแพทย์ หรือสมาคมวิศวกรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยบุคลากรภาคเอกชนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เนื่องจากความซับซ้อนของสภาพเศรษฐกิจ สังคม หรือทางเทคนิคในเรื่องต่างๆ ปัจจุบันฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจึงมักจะขอคำปรึกษาหารือกับองค์กรที่ปรึกษาเหล่านี้มากขึ้น เนื่องจากผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์เฉพาะทางมากกว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ด้วย เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (หรือ TDR) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์และหน้าที่ในการวิจัยเชิงนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเผยแพร่ต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อกำหนดนโยบายระยะยาวที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เป็นต้น

## (3) องค์กรที่ปรึกษาร่วมกันระหว่างส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐและองค์กรเอกชน

องค์กรที่ปรึกษาร่วมกันระหว่างส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐและองค์กรเอกชนเป็นลักษณะขององค์กรที่พัฒนามาจากองค์กรที่ปรึกษาทั้งสองประเภทข้างต้นโดยรวมตัวแทนภาคเอกชนกับเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐร่วมกันเป็นองค์กรที่ปรึกษาประเภทใหม่ซึ่งมาอยู่ในรูปของคณะกรรมการร่วมหรือสภาที่ปรึกษาต่างๆ โดยองค์กรที่ปรึกษาประเภทนี้จะมีลักษณะการทำงานในด้านการประสานงานและพัฒนาความร่วมมือระหว่างส่วนราชการกับภาคเอกชนซึ่งส่งผลให้คำปรึกษาหรือข้อแนะนำที่ได้จากองค์กรที่ปรึกษาประเภทนี้ได้รับ



การยอมรับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นต้น

### 2.1.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวนทางวินัย

โดยลักษณะอำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวนทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดทำให้องค์กรดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะองค์กรสอบสวนที่มีความชัดเจนที่สุด คือ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งมีขึ้นทั้งในกรณีการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เป็นคณะบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาผู้ทรงอำนาจให้ร่วมกันเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อกล่าวหาทางวินัยโดยการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งปวง การรับฟังคำชี้แจงโต้แย้งข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา และการประชุมเพื่อพิจารณาและลงมติว่ากรณีที่สอบสวนนั้นเป็นการกระทำความผิดทางวินัยหรือไม่อย่างไร เพื่อเสนอความเห็นไปพร้อมกับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนต่อองค์กรผู้บังคับบัญชา ซึ่งชัดเจนว่าในกรณีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่องค์กรผู้บังคับบัญชาได้จัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยดังกล่าวขึ้นมาทำหน้าที่ในการสอบสวนความผิดทางวินัยนี้ องค์กรผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินใจไม่ถูกผูกพันที่จะต้องเชื่อตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และหากเห็นว่าการสอบสวนยังมีข้อบกพร่องอาจสั่งให้มีการดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือแก้ไขในส่วนที่บกพร่องอีกก็ได้ ดังนั้น องค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนจึงมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาโดยมีหน้าที่เสนอแนะว่ากรณีที่สอบสวนทางวินัยนั้นเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่เป็นความผิดทางวินัย เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจอื่นๆ พิจารณาตามขั้นตอนทางกฎหมายต่อไป

ในการดำเนินการทางวินัย องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการต่างๆ นอกจากองค์กรสอบสวนทางวินัยที่อยู่ในฐานะขององค์กรที่ปรึกษาแล้ว ยังประกอบไปด้วยองค์กรในฐานะอื่นๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ต่างกัน คือ องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่ม องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจ ดังนี้

*องค์กรในฐานะเป็นผู้ริเริ่ม* คือ องค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีกฎหมายระบุให้เป็นผู้ทรงอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดๆ ซึ่งโดยปกติแล้วองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีคำร้องขอ บทบาทในการเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองขององค์กรดังกล่าวอาจจะเป็นเพียงบุคคลคนเดียวที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง หรืออาจเป็นคณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการก็ได้ ในส่วนของการดำเนินการทางวินัย องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มการดำเนินการทางวินัย คือองค์กรผู้บังคับบัญชา ซึ่งโดย

หลักแล้วกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้ที่มีอำนาจดังกล่าว และในบางกรณีกฎหมายยังกำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจสามารถมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแทนได้ด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังอาจถือเป็นองค์กรที่มีฐานะเช่นนี้ได้ด้วย เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดให้เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดแล้วองค์กรผู้บังคับบัญชาไม่ต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยอีก แต่ให้ลงโทษข้าราชการที่ถูกชี้มูลดังกล่าวได้เลย ซึ่งการเริ่มกระบวนการดำเนินการทางวินัย ต่อเมื่อปรากฏว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการได้บังคับบัญชาของตนได้กระทำผิดวินัย โดยการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือมีกรณีที่ปรากฏชัดแจ้งแล้ว

*องค์กรในฐานะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ* เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องขออนุมัติหรือได้รับความเห็นชอบจากองค์กรเจ้าหน้าที่อื่นก่อนที่จะใช้อำนาจพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เงื่อนไขที่สำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ให้ความเห็นชอบ คือ เมื่อองค์กรดังกล่าวได้ให้ความเห็นไว้อย่างไรแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการตัดสินใจนั้นๆ ถูกผูกพันที่จะต้องทำตามคำสั่งตามความเห็นดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งที่แตกต่างจากความเห็นดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนสาเหตุที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนดังกล่าวไว้วันนั้นเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และให้เกิดความรอบคอบและชอบธรรมในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งเพื่อทำให้การพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปด้วยการได้รู้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและรอบคอบแล้ว ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือองค์กรผู้บังคับบัญชามีความเห็นว่าการที่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนมีผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยัง อ.ก.พ. สามัญ ซึ่งประจำอยู่ในส่วนราชการต่างๆ เพื่อพิจารณา และหากองค์กรดังกล่าวมีมติเป็นประการใดแล้ว มตินั้นผูกพันองค์กรผู้บังคับบัญชาให้ต้องมีคำสั่งตาม ในกรณีเช่นนี้ องค์กรผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดหรือแสดงเจตนาได้สมบูรณ์ในตัวเอง แต่การแสดงเจตนาจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อมีอีกองค์กรหนึ่งได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งในที่นี้ก็คือการให้ความเห็นของ อ.ก.พ. สามัญ นั่นเอง

*องค์กรในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจ* เป็นองค์กรที่มีบทบาทในกระบวนการพิจารณาทางปกครองขั้นตอนท้ายที่สุดก่อนที่จะทำคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากองค์กรที่อยู่ในฐานะอื่นๆ ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในการทำคำสั่งทางปกครอง โดยทั่วไปในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจได้รับคำแนะนำหรือคำปรึกษาหารือหรือจากองค์กรเจ้าหน้าที่อื่น ผลของคำปรึกษาหรือคำแนะนำนั้นก็จะเป็นไปตามหลักการทั่วไป คือ องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจก็ยังคงมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจอยู่ว่าจะปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำปรึกษานั้นหรือไม่ก็ได้ รวมถึงการให้ความเห็นชอบขององค์กรฝ่ายปกครองอื่นก็เช่นกัน เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามเพราะอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่าย

ปกครองผู้ทรงอำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ด้วยตนเอง ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยองค์กรที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนได้มีเพียงองค์กรเดียวคือ องค์กรผู้บังคับบัญชาซึ่งไปเป็นตามระบบการบังคับบัญชา และจะลงโทษข้ามสายการบังคับบัญชามีได้ เนื่องจากข้าราชการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาย่อมไม่ใช่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตน องค์กรผู้บังคับบัญชาจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรักษาวินัยของข้าราชการที่มีใช่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้บังคับบัญชาต้องผู้พันในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือยุติเรื่องตามความเห็นหรือมติขององค์กรอื่นใด องค์กรผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาเพื่อออกคำสั่ง

## 2.1.4 องค์กรเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง

### 2.1.4.1 องค์กรเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง

องค์กรเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง คือ องค์กรที่รับมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นที่สุดภายในฝ่ายปกครองนั้น ซึ่งผู้ใช้หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐดังกล่าวมีอยู่สองประเภท คือ บุคคลธรรมดา และ คณะบุคคลธรรมดา โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการเสมอไป แต่อาจเป็นเอกชนก็ได้ในกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้ใช้อำนาจ เช่น สภานายความ ซึ่งได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. 2528 ให้จัดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นนายความ หรือ ควบคุมมรรยาทนายความ หรือกรณีของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ให้รับหรือเพิกถอนการจดทะเบียน ห้ามการซื้อขายหลักทรัพย์จดทะเบียนรายใดรายหนึ่งเป็นการชั่วคราว สั่งให้บริษัทที่มีหลักทรัพย์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในเรื่องใดๆ ตามความจำเป็นและสมควร เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการเตรียมการจนถึงการออกคำสั่งทางปกครองต้องมีความดำรงอยู่ในทางกฎหมายในเวลาที่จะกระทำการดังกล่าว<sup>27</sup>

องค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทั้งเรื่อง ตั้งแต่เป็นผู้ริเริ่มจนถึงการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฏอันเป็นที่สุดในชั้นพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก็ได้ แต่อาจเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้

<sup>27</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง,” ใน หนังสือรวบบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2541), น.39-42.

ใช้อำนาจในการพิจารณาทางปกครองในฐานะใดฐานะหนึ่ง ซึ่งได้แก่ ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง ก็ได้ ซึ่งฐานะทั้งหลายขององค์กรเจ้าหน้าที่มีกฎหมายเป็นผู้ก่อตั้งอำนาจโดยจะกำหนดไว้ชัดเจนว่าจะให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดหรือคณะกรรมการใดเป็นผู้มีอำนาจต่างๆ ดังกล่าว ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองในฐานะใดฐานะหนึ่งไว้โดยตรง อาจบัญญัติให้ผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คนใดหรือคณะกรรมการคณะใดให้เป็นผู้มีอำนาจในฐานะใดฐานะหนึ่งในการพิจารณาทางปกครองอีกทอดหนึ่งก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนได้ เป็นต้น ซึ่งในกรณีที่กฎหมายบัญญัติหรือในกรณีที่ผู้รักษาการตามกฎหมายได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายออกคำสั่งแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งหรือคณะกรรมการให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง หรือเสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าว *วรพจน์ วิศวกรรมวิศวะ* ได้เรียกเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการเหล่านั้นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง<sup>28</sup>

เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองซึ่งอยู่ในฐานะใดฐานะหนึ่งจะต้องมีความดำรงอยู่ในทางกฎหมาย ซึ่งในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ กับคณะกรรมการต่างๆ มีความแตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความดำรงอยู่ในทางกฎหมาย ดังนี้

*ประการแรก* กรณีการพิจารณาทางปกครองทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดต้องได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นๆ การพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดที่ทำโดยบุคคลที่ไม่เคยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้นไว้เลยย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้เป็นโมฆะ ส่วนการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดที่ตกลงในระหว่างเวลาก่อนที่บุคคลจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้นย่อมไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย ส่วนในกรณีที่เป็นการพิจารณาทางปกครองซึ่งได้ตกลงในระหว่างเวลาที่เจ้าหน้าที่ได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้วต้องพิจารณาก่อนว่ากฎหมายที่ใช้บังคับในการพิจารณาทาง

<sup>28</sup> เฝิงอ้าง, น.43-45.

ปกครองนั้นได้บัญญัติให้ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวต่อไปจนกว่าได้มีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนหรือไม่<sup>29</sup>

*ประการที่สอง* กรณีที่การพิจารณาทางปกครองทำโดยคณะกรรมการ คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใด ๆ ต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงทำการพิจารณาทางปกครองได้ ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวจะบัญญัติไว้เสมอว่าให้คณะกรรมการมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง เช่น มีประธาน จำนวน 1 คน มีกรรมการ จำนวนเท่าใด ให้มีเลขานุการ หรือผู้ช่วยเลขานุการ รวมถึงกำหนดที่มาขององค์ประกอบแต่ละส่วนของคณะกรรมการไว้ด้วย เช่น เป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคัดเลือกหรือสรรหาจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น หากคณะกรรมการมีองค์ประกอบไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดย่อมทำให้การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการดังกล่าวไม่สมบูรณ์ แม้การแต่งตั้งกรรมการบางคนอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่เมื่อได้มีการแต่งตั้งประธานและกรรมการครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการย่อมเริ่มใช้อำนาจในการพิจารณาทางปกครองได้ ในกรณีที่กรรมการบางคนได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบเป็นเพียงเหตุให้กรรมการคนนั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงความสมบูรณ์ของการพิจารณาทางปกครองที่บุคคลนั้นได้ร่วมทำกับกรรมการคนอื่นในการพิจารณาทางปกครอง และเนื่องจากคณะกรรมการเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ในลักษณะขององค์กรกลุ่ม ดังนั้นในการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการจึงต้องดำเนินการโดยการประชุมของคณะกรรมการคณะนั้น ซึ่งเป็นไปตามเจตจำนงของกฎหมายที่บัญญัติให้มอบหมายหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งแก่คณะกรรมการเป็นผู้กระทำทั้งในฐานะผู้ตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง หรือเสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น เพื่อให้บุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์กรได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณานั้น ซึ่งเมื่อได้มีการอภิปรายแสดงเหตุผลสนับสนุนและหักล้างความคิดเห็นซึ่งกันและกันในที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประชุมครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้วก็จะได้ผลอันเป็นเจตนาร่วมกันของคณะกรรมการ แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการใช้วิธีลัด ที่เป็นการเลี่ยงการประชุมเนื่องจากเกิดความไม่สะดวกอย่างใดอย่างหนึ่งทำให้ไม่สามารถประชุมได้ ประธานกรรมการจึงตัดสินใจไปซึ่งแม้ก่อนหน้านั้นจะได้มีการปรึกษาหารือกรรมการทุกคนด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือแล้วก็ตาม สิ่งที่ประธานได้ตัดสินใจไปในการพิจารณาทางปกครองแม้เป็นความเห็นส่วนใหญ่ของคณะกรรมการย่อมไม่สมบูรณ์<sup>30</sup>

<sup>29</sup> เฟิงอ๋าง, น.51-52.

<sup>30</sup> เฟิงอ๋าง, น.53-56.

อีกทั้ง ในการประชุมของคณะกรรมการ ประธานต้องเปิดโอกาสให้ กรรมการทุกคนมีส่วนร่วมในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ และต้องมีกรรมการมา ประชุมครบองค์ประชุม ซึ่งหากกำหนดให้องค์ประชุมของคณะกรรมการต้องมีจำนวนครบตามจำนวน คณะกรรมการจะทำให้การพิจารณาทางปกครองเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุดังกล่าวในข้อนี้ *ศาสตราจารย์ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์* ได้อธิบายว่า การกำหนดองค์ประชุมจะกำหนดจำนวนน้อยที่สุดของกรรมการที่ ต้องมาประชุม ซึ่งเป็นจำนวนที่กฎหมายพอใจ ซึ่งในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนองค์ประชุมไว้ ต้องใช้จำนวนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดจำนวนองค์ ประชุม ไว้ที่กึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด แต่ในกรณีที่มีการเลื่อนการประชุมเนื่องจากมี กรรมการมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การประชุมในครั้งหลังจาก ที่ได้เลื่อนมาซึ่งจัดขึ้นภายใน 14 วันนับแต่วันนัดประชุมคราวก่อนต้องมีกรรมการมาประชุมเพียง หนึ่งในสามของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ในวันนัดประชุมครั้งหลังนั้นต้องระบุ ความประสงค์ที่จะให้เกิดผลเช่นนี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย ทั้งนี้ องค์ประชุมนี้ต้องมีอยู่ตลอดเวลา ประชุม หากเวลาใดไม่ครบองค์ประชุมประธานในที่ประชุมต้องพักหรือเลิกการประชุมด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้การประชุมของคณะกรรมการต้องมีการนัดประชุมล่วงหน้าโดยกำหนดเวลาและสถานที่และเรื่อง ที่จะประชุมให้ชัดเจน และต้องมีการแจ้งนัดประชุมให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าในระยะเวลา พอสมควรซึ่งอาจเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การประชุมที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การจัดการประชุมเหล่านี้ ย่อมเป็นเหตุให้การประชุมในครั้งนั้นๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่ ได้มีการบอกนัดประชุมล่วงหน้าแล้ว ในการประชุมครั้งก่อนซึ่งกรรมการที่ไม่ได้รับแจ้งนัดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอยู่ในการประชุม ครั้งก่อนด้วย หรือกรรมการดังกล่าวไม่ได้แสดงการคัดค้านการประชุมแต่อย่างใด หรือมีเหตุจำเป็น เร่งด่วนทำให้ไม่สามารถส่งหนังสือนัดประชุมได้ทัน นอกจากนี้ ประธานกรรมการย่อมมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการประชุมและเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการประชุม ประธานย่อมมีอำนาจสั่งการใดๆ ตาม ความจำเป็นได้ และในกรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หากมีรองประธานก็ให้รองประธานทำ หน้าที่แทน แต่หากในกรณีไม่มีรองประธานหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่มาประชุมต้อง เลือกรกรรมการขึ้นมาคนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ประธานในการประชุมแทน ในส่วนของการลงมติวินิจฉัย ข้อพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการ ต้องมีคะแนนเสียงครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด บางเรื่อง กฎหมายกำหนดให้ถือเอาเสียงข้างมากในที่ประชุมเป็นมติของที่ประชุม แต่บางเรื่องกฎหมายก็ให้ถือเอา จำนวนเสียงสองในสามของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดเป็นมติที่ประชุม ในการประชุมบางอย่าง ใน กรณีที่ไม่มีผู้ใดค้านเรื่องที่เสนอในที่ประชุม ประธานอาจถามที่ประชุมว่าจะมีผู้คัดค้านหรือไม่ ซึ่งหากไม่ มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ก็อาจถือได้ว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบในเรื่องนั้น<sup>31</sup>

<sup>31</sup> เพ็งอ้าง, น.56-59.

### 2.1.4.2 กรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้

ไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองจะมีลักษณะเป็นองค์กรเดียว คือ เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ หรือองค์กรกลุ่ม คือ คณะกรรมการต่างๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในฐานะใดๆ ในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง องค์กรเจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลาง ซึ่งกำหนดข้อจำกัดหรือเหตุอันสำคัญที่เป็นข้อยกเว้นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งหรือกรรมการในคณะกรรมการที่จะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย หรือมีลักษณะอย่างอย่างหนึ่งซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่กระทบต่อความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง เหตุผลสำคัญที่หลักกฎหมายได้ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีเหตุดังกล่าวทำการหรือร่วมทำการพิจารณาทางปกครองนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าเรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางปราศจากอคติลำเอียง<sup>32</sup> ในส่วนที่ห้ามกรรมการร่วมทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียนั้น ยังเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในทางอ้อมวิสัยแก่กรรมการคนอื่นในการแสดงความคิดเห็นและลงมติ เนื่องจากหากปล่อยให้กรรมการที่มีส่วนได้เสียอยู่ร่วมในที่ประชุมด้วยแล้ว กรรมการคนอื่นอาจเกิดความเกรงใจไม่กล้าอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนตามมโนธรรมของตน อันส่งผลให้เกิดความไม่มั่นใจใจว่าการพิจารณาทางปกครองเป็นผลิตผลอันเกิดจากเจตนาร่วมกันของกรรมการในคณะกรรมการที่ได้แสดงออกมาโดยทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายซึ่งได้มีการอภิปรายหักล้างเหตุผลกันอย่างเต็มที่และพิจารณาอย่างรอบด้านแล้ว

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

บุคลากร ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ซึ่งข้าราชการพลเรือนเป็นบุคลากรของรัฐประเภทหนึ่งที่สังกัดในส่วนราชการส่วนกลางและภูมิภาคจึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานหรือการปฏิบัติราชการของรัฐให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งได้แก่ การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ค่าตอบแทน การให้สวัสดิการความชอบ การดำเนินการทางวินัย และการลงโทษ เป็นต้น จึงมีความจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นไปตามมีประสิทธิภาพ ในการศึกษาถึงความสำคัญขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการ

<sup>32</sup> เฟิงอ้าง, น.53.

ดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน จึงจำเป็นต้องศึกษาหลักในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ความหมายและลักษณะของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย

## 2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน

ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนจำเป็นต้องทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนเสียก่อน ซึ่งควรศึกษาถึงหลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ความหมายและลักษณะของข้าราชการพลเรือนเพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนต่อไป

### 2.2.1.1 หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การปฏิบัติภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องใช้บุคลากรจำนวนมากเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ สนองต่อภารกิจหน้าที่และขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดให้มีระบบการบริหารบุคคลากรเหล่านี้ที่ดีเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานบุคคลจึงต้องมีหลักประกันตามระบบคุณธรรม ซึ่งมี 4 ประการ<sup>33</sup> ได้แก่

#### (1) หลักความสามารถ

คือ หลักที่มุ่งหมายให้เกิดประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองโดยอาศัยความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้น การเลือกสรรบุคลากรเพื่อมารับราชการหรือเลื่อนตำแหน่งจึงเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่ดีที่สุด เช่น การสอบแข่งขัน ซึ่งการใช้เกณฑ์ความรู้ความสามารถนี้ จะทำให้ได้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถที่พร้อมปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองได้ดีที่สุด

#### (2) หลักความเสมอภาค

คือ ความเท่าเทียมกันของบุคคลที่จะได้รับโอกาสเข้ารับราชการและระหว่างการบริหารราชการ โดยได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันถ้วนหน้า ซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับการพิจารณาจากฝ่ายรัฐตามกระบวนการอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อบุคคลเหล่านั้นมีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ ในกระบวนการของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ บุคคลที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดเหมือนกัน หรือเท่ากันควรได้รับการพิจารณาบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน

---

<sup>33</sup> ธนวิธ โชติรัตน์, “แนวทางการพัฒนาการวินัยจรรยาบรรณเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น.11.



### (3) หลักความเป็นกลางทางการเมือง

คือ หลักที่ปฏิเสธการปฏิบัติราชการของข้าราชการภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง รวมถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง หลักนี้มุ่งหวังให้การปฏิบัติของข้าราชการมีความมั่นคงและมีความสม่ำเสมอในการจัดทำบริการสาธารณะตามตำแหน่งหน้าที่ของตน

### (4) หลักความมั่นคงในฐานะของข้าราชการ

เป็นการให้หลักประกันแก่ข้าราชการว่า ตราบใดที่ข้าราชการยังมีความรู้ความสามารถ และปฏิบัติราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติก็จะไม่ถูกไล่ออกจากราชการ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง และเมื่อรับราชการไปโดยไม่มีความผิดจนถึงเกษียณก็จะมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนคือบำเหน็จบำนาญเป็นการเกื้อกูลให้มีความมั่นคงในชีวิตภายหลังราชการ

หลักการทั้ง 4 ประการนี้ เป็นหลักการที่รวมกันเพื่อใช้ในระบบการบริหารบุคคลลากรภาครัฐที่เรียกว่า ระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งถูกนำมาใช้ครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงพระราชดำริให้มีการปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนใหม่ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีการศึกษา มีความรู้ ความสามารถเข้ารับการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการได้ตามหลักความเสมอภาค ซึ่งการดำเนินการทางวินัยข้าราชการก็เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในระบบกาบริหารงานบุคคลภาครัฐ และยังมีผลกระทบต่อตัวข้าราชการผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวข้างต้นด้วย และจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง ไม่เป็นการกระทำตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ อันจะกลายเป็นการกลั่นแกล้งทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่ได้รับความเป็นธรรม ที่ส่งผลต่อขวัญกำลังใจของเหล่าข้าราชการในที่สุด

#### 2.2.1.2 ความหมายและลักษณะของข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง หรือกรมฝ่ายพลเรือน ต่างจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน แม้ว่าอาจจะเป็นข้าราชการพลเรือนหรือเป็นข้าราชการอื่นที่สังกัดกระทรวง หรือกรมฝ่ายพลเรือนเช่นกัน แต่เป็นข้าราชการที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น

ปัจจุบันข้าราชการพลเรือนมีอยู่เพียงประเภทเดียว คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 36 กำหนดให้

ผู้ที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด และได้บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของข้าราชการพลเรือนสามัญ สรุปได้ดังต่อไปนี้

### (1) ประเภทของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ปัจจุบันข้าราชการพลเรือนสามัญมี 4 ประเภท ประกอบด้วย

1. ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร
2. ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรมและตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ
3. ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น
4. ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด

### (2) ระดับของข้าราชการพลเรือนสามัญ

กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์แบ่งตามประเภทของข้าราชการ ดังต่อไปนี้

1. ตำแหน่งประเภทบริหาร มี 2 ระดับคือ ระดับต้น และระดับสูง
2. ตำแหน่งประเภทอำนวยการ มี 2ระดับ คือ ระดับต้นและระดับสูง
3. ตำแหน่งประเภทวิชาการ มี 5 ระดับ ได้แก่ ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ
4. ตำแหน่งประเภททั่วไป มี 4 ระดับ ได้แก่ ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส และระดับทักษะพิเศษ

ทั้งนี้ การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ.

### (3) การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต้องดำเนินการการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญภายใต้ระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมการจรรยาบรรณของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการซึ่งเป็นหลักการในการสรรหาบุคคลบรรจุเข้ารับราชการเพื่อเป็นข้าราชการพลเรือนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญจะบรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น ตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ เว้นแต่การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในกรณีที่มีเหตุพิเศษตามมาตรา 55 หรือกรณีที่กระทรวงหรือกรมใดมีเหตุผล

และความจำเป็นอย่างยิ่งจะบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญงานสูงเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ ชำนาญการพิเศษเชี่ยวชาญ หรือทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษตามมาตรา 56 หรือการโอน ย้าย เลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมตามมาตรา 63 หรือการโอนข้าราชการอื่นมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 64 และการรับผู้ที่จากออกจากราชการไปแล้วสมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 65

เมื่อพิจารณาลักษณะและความหมายของข้าราชการพลเรือนกับหลักในการบริหารงานบุคคลภาครัฐแล้ว เห็นได้ว่าข้าราชการพลเรือนมีสถานะที่ค่อนข้างมั่นคง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดทำบริการสาธารณะให้สัมฤทธิ์ผล มีความต่อเนื่อง จากบุคลากรภาครัฐที่มีความรู้ ความเข้าใจในเนื้องานที่ต้องปฏิบัติดังกล่าว อีกทั้งหลักความมั่นคงในระบบราชการก็เป็นหลักสำคัญในอันที่จะทำให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องห่วงเกรงในความไม่มั่นคงแห่งอาชีพว่าตนอาจถูกไล่ออกหรือปลดออกหรือถูกกลโกงโดยที่มิได้กระทำความผิดอันร้ายแรงถึงขนาดนั้น ทั้งนี้ ประโยชน์โดยรวมเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในการศึกษาหัวข้อต่อไป คือ ความหมายและลักษณะของวินัยของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้รู้ถึงความสำคัญและข้อห้ามในการดำรงอาชีพของข้าราชการอย่างปกติสุข

## 2.2.2 ความหมายและลักษณะของวินัยข้าราชการพลเรือน

### 2.2.2.1 ความหมายของวินัยข้าราชการพลเรือน

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า วินัย ไว้ว่าหมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ หรือข้อปฏิบัติ วินัยข้าราชการพลเรือนจึงเป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนประพฤติปฏิบัติตาม เพื่อให้ข้าราชการพึงควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นประพฤติชั่วอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของทางราชการ<sup>34</sup> วินัยของข้าราชการพลเรือน จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดกรอบความประพฤติเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ และยังกำหนดแบบแผนแห่งความประพฤติของข้าราชการ โดยมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการได้สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย มีความประพฤติ การวางตัวที่เหมาะสม สร้างความเชื่อถือเชื่อมั่นแก่ประชาชน

<sup>34</sup> จิตติคุณ แพงคุณ, “คดีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ,” เอกสารประกอบในโครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญของพนักงานคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ, จัดโดยสำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร, 2559, น.11.

วินัยข้าราชการมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญของ อยู่ 4 ประการ คือ ให้ราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความเจริญก้าวหน้าและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ การเสริมสร้างความผาสุกของประชาชน และภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ ทั้งนี้ เกิดจาก ข้าราชการเป็นผู้มีวินัยดี ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่<sup>35</sup>

### 2.2.2.2 ลักษณะวินัยของข้าราชการพลเรือน

ลักษณะของวินัยตามความคิดของ Leon C. Megginson<sup>36</sup> ซึ่งได้แสดงความเห็นไว้ในหนังสือ Personnel and Human Resources Administration ว่าวินัย มี 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก *ลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง หรือ Self Control* เป็นการรักษาวินัยด้วยตนเอง ซึ่งมุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ อาจเรียกได้ว่าเป็น *อัตราวินัย หรือ Self-discipline* ลักษณะที่สอง *ลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือ Condition for Orderly Behavior* เป็นการเสริมสร้างและพัฒนาให้มีวินัยที่มุ่งไปในทางการควบคุมคนในองค์กรให้มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรมโดยใช้วิธีสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ เช่น การสร้างขวัญและความสามัคคี เป็นต้น และลักษณะที่สาม *ลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม หรือ judicial Due process* เป็นการควบคุมบุคลากรให้มีวินัยโดยมุ่งไปที่กระบวนการตาม กฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับการอับังปฏิบัติ และที่ห้ามมิให้ปฏิบัติ โดยมีการกำหนดโทษของการฝ่าฝืนด้วย

สำหรับข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้หลายประการ มีทั้งบทบัญญัติที่เป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามมาตรา 81 และมาตรา 82 และข้อกำหนดที่ห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามมาตรา 83 ซึ่งจำแนกออกเป็น 5 ประเภท<sup>37</sup> ดังนี้

<sup>35</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ” เอกสารความรู้ สตร. ลำดับที่ 14/2554, (2554), น.11.

<sup>36</sup> ประวีณ ฌ นคร, *วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., 2558), น.5-6.

<sup>37</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 35*, น.12.

### (1) ข้อกำหนดทางวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่

เป็นการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่มีทั้งบัญญัติให้กระทำการ และห้ามกระทำการเรื่องต่างๆ ได้แก่

1. ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 81
2. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (1)
3. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (2)
4. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (3)
5. ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (5)
6. ต้องรักษาความลับของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (6)
7. ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (9)
8. ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (3)
9. ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (4)
10. ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (5)
11. ต้องไม่เป็นการกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (6)
12. ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล้วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (8)

13. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ซึ่งเป็นข้อกำหนดในมาตรา 85 (1)

14. ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นข้อกำหนดในมาตรา 85 (2)

15. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อกำหนดในมาตรา 85 (3)

## (2) ข้อกำหนดทางวินัยต่อประชาชน

เนื่องด้วยภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ย่อมมีเจตจำนงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ข้าราชการพลเรือนสามัญในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจึงต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บริการประชาชนด้วยความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ข้อกำหนดประเภทนี้จึงกำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติและห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติ กล่าวคือ

1. ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (8)

2. ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (9) และกรณีที่ข้าราชการได้ประพฤติตนในลักษณะต้องห้ามดังกล่าว โดยมีการดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง ย่อมเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (5)

## (3) ข้อกำหนดทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชา

ซึ่งตามหลักการเกี่ยวกับอำนาจการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่บริหารหรือสั่งการใดๆ ไปตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ แบบแผน ต่างๆรวมถึงดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ข้อกำหนดวินัยประเภทนี้จึงกำหนดข้อปฏิบัติ และข้อห้ามมิให้กระทำ ดังนี้

1. ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (4)

2. ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (1)

3. ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว ซึ่งเป็นข้อห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 83 (2)

#### (4) ข้อกำหนดทางวินัยต่อผู้ร่วมงาน

เนื่องจากงานราชการนอกจากมีลักษณะการทำงานในระบบบังคับบัญชาตามสายงานแล้ว ยังเป็นงานที่มีลักษณะการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ข้าราชการจึงพึงควรระมัดระวังกริยาอาการ หรือความประพฤติมิให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเพื่อนร่วมงาน อันจะทำให้เสียความสามัคคีในการทำงาน ข้อกำหนดทางวินัยประเภทนี้ จึงกำหนดข้อห้ามที่มีให้ข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำการ คือ

1. ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 83 (7)
2. กำหนดข้อปฏิบัติให้ข้าราชการพลเรือนต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ตามข้อ 82 (7)

#### (5) ข้อกำหนดทางวินัยต่อตนเอง

นอกจากการมีวินัยข้างต้นดังกล่าวมาแล้ว ข้าราชการพลเรือนยังต้องมีวินัยต่อตนเองด้วย เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์และชื่อเสียงอันดีงามต่อราชการส่วนรวม สร้างความเชื่อถือให้กับประชาชน ข้อกำหนดวินัยจึงกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติ ดังนี้

1. ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (10)
2. กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นข้อกำหนดในมาตรา 82 (4) และ กรณีที่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4)
3. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 82 (6)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 78 ได้กำหนดให้ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดเพื่อมุ่งหมายให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ และพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังได้กำหนดให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ

เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของงานในส่วนราชการนั้น ตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ ซึ่งหากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้บังคับบัญชา ตักเตือน หรือนำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน หรือสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการพัฒนา และหากการฝ่าฝืนนั้นเป็นความผิดวินัย ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นก็ต้องถูกดำเนินการทางวินัยด้วยเช่นกัน

### 2.2.2.3 ลักษณะความผิดทางวินัย

ลักษณะความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนได้ถูกบัญญัติไว้โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 84 และมาตรา 85 ซึ่งกำหนดระดับความร้ายแรงแห่งความผิดตามลักษณะของการกระทำความผิดทางวินัยไว้ 2 ประเภท ตามระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิด คือ ระดับไม่ร้ายแรง และระดับร้ายแรง โดยลักษณะที่ข้าราชการพลเรือนจะมีความผิดทางวินัยนั้น ต้องเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยที่กฎหมายได้บัญญัติให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตาม ซึ่งมาตรา 84 ได้กำหนดให้ข้าราชการที่ฝ่าฝืนวินัยตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 81 มาตรา 82 และมาตรา 83 มีความผิดทางวินัยระดับไม่ร้ายแรง ส่วนในกรณีที่ข้าราชการจะมีความผิดทางวินัยร้ายแรงนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ฝ่าฝืนวินัยตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 85 ซึ่งรวมถึงการละเว้นการกระทำหรือการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง มาตรา 82 (11) และมาตรา 82 หรือเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย

ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนมีความผิดทางวินัยในระดับใดนั้น จะมีผลต่อการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดด้วย

### 2.2.2.4 ลักษณะการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัย เป็นมาตรการในทางลบที่ใช้รักษาวินัยของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำมาใช้ภายหลังจากการใช้มาตรการด้านการป้องกันและการเสริมสร้างวินัยมิได้ผลแล้ว<sup>38</sup> โดยมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือผลร้ายต่อข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัย<sup>39</sup> ซึ่งเป็นการปราบปรามข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยเหล่านั้น การลงโทษทางวินัยจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินบริการสาธารณะเป็นไปด้วยดีสามารถสร้างความพึงพอใจต่อ

<sup>38</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี, “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น.11.

<sup>39</sup> พัฒน์พงศ์ อมรวิวัฒน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 5*, น.46.



ประโยชน์สาธารณะ<sup>40</sup> และประชาชนมีความเชื่อมั่น อีกทั้ง เป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของราชการ มาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ จูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน จำแนกเป็นโทษสถานเบา และโทษสถานหนัก ดังนี้

### (1) โทษสถานเบา

การลงโทษทางวินัยสถานเบา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ 3 สถาน ตามความร้ายแรงของความผิดทางวินัย ดังนี้

1. ภาคทัณฑ์ ซึ่งเป็นโทษสำหรับกรณีความผิดวินัยที่มีลักษณะเล็กน้อย ยังไม่ร้ายแรงถึงขนาดจะต้องโทษตัดเงินเดือน หรือกรณีที่ได้มีการลดหย่อนโทษในความผิดวินัยไม่ร้ายแรง นอกจากนี้ ในกรณีเข้าหลักเกณฑ์ควรลดโทษ อันได้แก่เป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเห็นอันควรลดโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษจะทำให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

2. ตัดเงินเดือน เป็นโทษที่มีลักษณะตัดจำนวนเงินที่ได้รับในหมวดบัญชีเงินเดือน เป็นจำนวนร้อยละของเงินเดือนในอัตราที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเดือนที่จะตัดเงินเดือนด้วย ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดจำนวนเดือนที่ตัดแล้วจะได้รับเงินเดือนเต็มตามเดิม เช่น ตัดเงินเดือน ร้อยละ 5 เป็นเวลา 1 เดือน

3. ลดเงินเดือน เป็นการลงโทษโดยลดจำนวนเงินที่ได้รับตามหมวดบัญชีเงินเดือนลงเป็นจำนวนร้อยละในอัตราที่กำหนด เช่น ลดเงินเดือนร้อยละ 2 หรือร้อยละ 5 ของอัตราเงินเดือนของผู้กระทำผิด

### (2) โทษสถานหนัก

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดการลงโทษทางวินัยสถานหนักไว้ 2 สถาน ตามความร้ายแรงของความผิดทางวินัย ได้แก่

1. ปลดออก เป็นการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดให้พ้นจากราชการ โดยยังได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนกรณีที่ถูกไล่ออกจากราชการ

2. ไล่ออก เป็นโทษสถานหนักสุด เป็นการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำความผิดให้พ้นจากราชการ โดยไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ

ในการพิจารณาโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการลงโทษทางวินัย ต้องมีบทบาทหน้าที่ในการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เมื่อมีการลงโทษ

<sup>40</sup> พัฒนพงศ์ อมรวิวัฒน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 5*, น.48.

ข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมแก่ความผิด และเป็นไปด้วยความยุติธรรม ปราศจากซึ่งอคติ และความลำเอียง คำสั่งลงโทษนั้นต้องชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายว่า เป็นการสั่งลงโทษผู้ใด ด้วยความผิดวินัยกรณีใด ตามกฎหมายมาตราหรือข้อใด<sup>41</sup> และควรได้ชี้แจงให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษรู้ถึงสาเหตุและเกิดความสำนึกในความผิดที่ได้กระทำนั้น เมื่อมีการลงโทษแก่ข้าราชการในกรณีลักษณะเดียวกัน ควรมีการลงโทษที่เสมอหน้ากัน เพื่อให้เหล่าข้าราชการรู้สึกถึงความเป็นธรรมในการปกครองบังคับบัญชา มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามมาตรฐานของภารกิจหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนไว้วางใจและมีความเชื่อมั่นในระบบราชการและข้าราชการซึ่งเป็นผู้ให้บริการประชาชน<sup>42</sup> สำหรับการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยนอกจากเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้บังคับบัญชาแล้วในกรณีเป็นการลงโทษความผิดวินัยร้ายแรงกฎหมายกำหนดให้ อ.ก.พ. สามัญ เป็นผู้พิจารณาโทษด้วย ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการลงโทษสถานใดแก่ข้าราชการที่ทำความผิดนั้น ควรมีการคำนึงถึงเหตุผลต่างๆ ประกอบ เช่น ลักษณะของการกระทำความผิด ผลแห่งการกระทำความผิด คุณงามความดี ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ โอกาสในการปรับปรุงแก้ไขความประพฤติ เหตุเบื้องหลังของการกระทำความผิด รวมไปถึงนโยบายของทางราชการ ซึ่งที่ปรากฏอยู่ตามคำแถลงของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือมติของก.พ. เป็นต้น ทั้งยังควรพิจารณาเหตุอันควรลดหย่อนโทษตามหลักนิติธรรม หลักมนุษยธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการด้วย<sup>43</sup> แต่ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนมีความบกพร่องในเรื่องวินัยร้ายแรงนั้น ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความบกพร่องนั้นด้วยการลงโทษทางวินัยสถานเบา เนื่องจากไม่อาจลดหย่อนโทษลงต่ำกว่าปลดออกได้ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการผู้นั้นสถานหนัก เนื่องจากเป็นผู้ไม่สมควรอยู่ในหน้าที่ราชการต่อไป

สำหรับคำสั่งลงโทษทางวินัย นั้น เป็นคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาที่ใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ในลักษณะที่เป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น คำสั่งดังกล่าว

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 89

<sup>42</sup> สำนักงาน ก.พ. (2530) คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. หน้า 252-255, *อ้างถึงใน*, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 35*, น.19.

<sup>43</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, (นนทบุรี : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ.,2553), น.104-105.

จึงต้องอยู่ภายใต้มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย กล่าวคือ คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นต้องทำเป็นหนังสือ และต้องจัดให้มีเหตุผล และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งข้อกำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2539 กำหนดให้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้รับการลดหย่อนโทษ ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องระบุในคำสั่งด้วยว่า กรณีความผิดของข้าราชการผู้นั้นโดยปกติแล้วควรได้รับโทษอย่างไร มีเหตุที่ควรลดหย่อนโทษอย่างไร และให้รับโทษสถานใด

### 2.2.2.5 การรายงานผลการดำเนินการทางวินัย

หลักการรายงานผลการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103 กำหนด เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษหรือสั่งยุติเรื่องหรืองดโทษแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องรายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดเพื่อพิจารณา แต่ในกรณีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนต่างกระทรวงกันหรือกรณีการดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้ผู้บังคับบัญชาเสนอรายงานต่อ ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด<sup>44</sup> เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ได้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาแล้วเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม และอ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ได้มีมติเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชาถูกผูกพันให้สั่งการหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่องค์กรดังกล่าวกำหนด ในกรณีดังกล่าวผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง อาจรายงานต่อ ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรหากเห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ในกรณีที่ ก.พ. มีมติเรื่องดังกล่าวเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ ก.พ. ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีนี้เช่นนี้ ก.พ. จะแจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ก.พ. มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 95 สำหรับการดำเนินการสอบสวนของ ก.พ. อาจใช้กระบวนการสอบสวนและพิจารณาตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

<sup>44</sup> โปรตตุ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานผลการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการ พ.ศ. 2556

### 2.2.2.6 ผลกระทำอื่นอันเกิดจากการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง

เมื่อข้าราชการพลเรือนถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากต้องดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ ในการดำเนินการทางวินัยแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกดำเนินการทางวินัยดังกล่าวอาจถูกคำสั่งอื่นๆ ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ซึ่งเป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ด้วย ดังนี้

ประการแรก มาตรา 103 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสามารถสั่งพักราชการหรือ สั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณาได้ ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนหรือพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดหรือความผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก็จะสั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติราชการหรือกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกัน หรือในตำแหน่งประเภทและระดับที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ในกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าข้าราชการพลเรือนที่ได้รับคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องอื่นอีก ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสามารถทำการสืบสวนและแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 ตลอดจนดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ เมื่อได้มีคำสั่งพักราชการแล้วคำสั่งจะมีผลตลอดเวลาที่สอบสวนหรือพิจารณา แต่ในกรณีที่ผู้ถูกสั่งพักราชการได้ร้องทุกข์และผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์เห็นว่าสมควรให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้น เนื่องจากพฤติการณ์ของผู้ถูกสั่งพักราชการไม่เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณาและไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเนื่องจากการดำเนินการทางวินัยได้ล่วงพ้นหนึ่งปีนับแต่วันพักราชการยังไม่แล้วเสร็จและผู้ถูกสั่งพักราชการไม่มีพฤติกรรมดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้น เมื่อข้าราชการพลเรือนที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนแล้วต่อมาได้รับคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ กฎหมายให้ถือว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตลอดระยะเวลาที่ถูกลงโทษให้ออกจากราชการไว้ก่อน เสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ เงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่น และการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

ประการที่สอง เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนฟังไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะลงโทษ

ตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่า ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจตามมาตรา 110 (7) ที่จะสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้

### 2.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย

การใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ โดยหลักแล้วมีความมุ่งหมายเพื่อการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น และในบางกรณีก็เป็นการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ อำนาจในการดำเนินการทางวินัยจึงมุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดทางวินัยสำหรับความบกพร่องต่อหน้าที่หรือความประพฤติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวประกอบไปด้วยการนำข้าราชการผู้ถูกลงโทษเข้าสู่กระบวนการทางวินัย การพิจารณาว่าการกระทำใดมีลักษณะเป็นความผิดทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ในบางกรณีกฎหมายยังกำหนดเป็นการเฉพาะให้องค์กรผู้ทรงอำนาจ หรือก็คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งฯ สามารถพิจารณามอบหมายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีคุณสมบัติที่กำหนดเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยแทนองค์กรผู้ทรงอำนาจตามกฎหมายได้ด้วย เหตุผลสำหรับที่มาของอำนาจในการดำเนินการทางวินัยที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุนั้น อาจอธิบายได้ด้วยแนวความคิดดังต่อไปนี้

#### 2.2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการรักษาวินัย

แนวคิดหลักเกี่ยวกับการรักษาวินัย จำแนกเป็นวิธีการรักษาวินัยโดยตนเอง และโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งในการรักษาวินัยโดยผู้บังคับบัญชามีแนวคิดของนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นไว้ ดังนี้<sup>45</sup> นักทฤษฎีผู้คิดค้นแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีในการเสริมสร้างและพัฒนาวินัยที่ชื่อ Douglas McGregor ได้นำเสนอของเขาไว้ในหนังสือชื่อ *The Human side of Enterprise* ว่า การเสริมสร้างและพัฒนาวินัย มีอยู่ 2 ทฤษฎี ทฤษฎีแรก คือ *ทฤษฎี X* ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า โดยพื้นฐานแล้วคนไม่ชอบทำงานแล้วไม่ยอมรับผิดชอบจึงต้องบังคับให้คนทำงาน ดังนั้นในการรักษาวินัยต้องทำให้คนมีวินัยโดยการบังคับ ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นการมุ่งในแนวทางของการสร้างวินัยเป็นรายบุคคล หรือ individual discipline อีกทฤษฎีหนึ่งคือ *ทฤษฎี Y* ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า โดยพื้นฐานแล้วคนจะสนุกกับงานได้เช่นเดียวกับการเล่นหรือการพักผ่อนหย่อนใจถ้ามีบรรยากาศเป็นที่พอใจจึงสามารถควบคุมและสั่งการแก่ตนเองในการทำงานได้หากว่าได้รับการจูงใจอย่างถูกต้องเช่นทำ

<sup>45</sup> ประวีณ ญ นคร, *วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., 2558), น.16-20.

กิจกรรมดีๆ ร่วมกัน ดังนั้น ในการรักษาวินัยทฤษฎีนี้เห็นว่าจะต้องทำให้คนมีวินัยโดยการจูงใจและให้รางวัล ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นการมุ่งในแนวทางของการสร้างวินัยหมู่ แต่จากแนวความคิดดังกล่าว Paul Preston และ Thomas Zimmerer ได้เสนอความคิดของพวกเขาไว้ในหนังสือชื่อ Management for Supervisors โดยเห็นว่าผู้บังคับบัญชาต้องใช้ทั้งวิธีบังคับและวิธีจูงใจ ทั้ง 2 วิธี ประกอบกันในการรักษาวินัยพนักงาน นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดของ James Black ซึ่งได้นำเสนอไว้ในหนังสือ The Real Meaning of Discipline ว่า วินัยเป็นผลผลิตของภาวะผู้นำ ปัญหาเกี่ยวกับวินัยในองค์กรจะมีอยู่บ่อยๆ ที่สามารถค้นหาสาเหตุได้โดยตรงจากปัญหาความเป็นผู้นำ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มุ่งการสร้างวินัยหมู่โดยใช้ภาวะผู้นำ

จากแนวความคิดข้างต้นเห็นได้ว่าวิธีการในการรักษาวินัยโดยผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการได้โดย การเสริมสร้างและพัฒนา การป้องกัน และการควบคุม ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นวิธีการรักษาวินัยโดยการควบคุม โดยการดูแล ระมัดระวังมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และเมื่อมีผู้กระทำผิดวินัยก็ต้องดำเนินการทางวินัยโดยการสืบสวนการสอบสวนการพิจารณาความผิดและการตักเตือนหรือลงโทษตามความผิด

### 2.2.3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการรักษาวินัยของผู้บังคับบัญชา

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการรักษาวินัยของผู้บังคับบัญชา มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### (1) ทฤษฎีสถาบัน

ทฤษฎีสถาบัน (La Théorie de l'institution) เป็นทฤษฎีที่ถูกนำมาใช้ในการอธิบายเรื่องรัฐ องค์กรฝ่ายปกครอง สังคม บุคคล และการกระทำ ซึ่งครอบคลุมหลายสาขา ได้แก่ ทางกฎหมาย ทางสังคมวิทยา และทางสังคมศาสตร์ โดยผู้สร้างทฤษฎีนี้คือ ศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ชื่อ Maurice Hauriou แนวความคิดของทฤษฎีนี้มีสาระสำคัญว่า การรวมกลุ่มเป็นสิ่งหนึ่งหนึ่งของบุคคลธรรมดาทำให้สถาบันเกิดขึ้น โดยสมาชิกของสังคมนั้นมีความคิดร่วมกันที่จะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งให้สำเร็จเป็นจริงขึ้นมา<sup>46</sup> ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กรขึ้นมาดำเนินการต่างๆ เพื่อที่จะทำให้ความคิดร่วมกันเหล่านั้นสำเร็จเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้<sup>47</sup> พร้อมทั้งมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการและกำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจเพื่อ

<sup>46</sup> “idée d’œuvre ou d’entreprise à réaliser” อ้างถึงใน พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.64.

<sup>47</sup> “le pouvoir organize mis au service de l’idée d’œuvre pour sa réalisation” อ้างถึงใน พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์, เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

การดำเนินการบริหารจัดการภายในองค์กรหรือระหว่างองค์กรเหล่านั้น<sup>48</sup> อย่างไรก็ตาม องค์กรซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการสนองต่อความคิดร่วมกันของสมาชิกในสังคมเหล่านั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและลงโทษทั้งโดยตนเองหรือโดยองค์กรอื่นหรือแม้กระทั่งจากสมาชิกของกลุ่มนั้นผ่านทางระบบกลไกการบริหารจัดการที่ได้ถูกกำหนดไว้ นอกจากนี้ การแสดงเจตนาส่วนตัวของสมาชิกคนหนึ่งออกมาเพื่อให้สมาชิกอื่นได้รับรู้ถึงความคิดที่จะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งให้สำเร็จเป็นจริง<sup>49</sup> ก็นับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดสถาบันขึ้นมาด้วยเช่นกัน<sup>50</sup>

สำหรับฝ่ายปกครอง ถือเป็นสถาบันซึ่งเกิดจากการรวมตัวของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ โดยมีความคิดร่วมกันคือการจัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงได้จัดระเบียบการบริหารจัดการในรูปของระบบการบังคับบัญชาขึ้นภายในสถาบัน โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินการต่างๆขึ้นและกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจบังคับสั่งการ ควบคุม และลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ นั่นคือ ผู้บังคับบัญชา สำหรับการรักษาความมั่นคงและความเป็นวินัยของสถาบันรวมถึงเพื่อลงโทษการกระทำความผิดที่ก่อความเสียหายต่อความคิดร่วมกันหรือประโยชน์สาธารณะที่เรียกกันว่าความผิดทางวินัยนั้น อำนาจในการลงโทษข้าราชการที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวของสถาบันได้ถูกแสดงออกมาในรูปของอำนาจทางวินัย อาจกล่าวโดยสรุปได้อีกนัยหนึ่งว่า ความผิดทางวินัย เกิดจากความบกพร่องต่อระเบียบวินัยหรือกฎเกณฑ์ในการดำเนินการต่างๆภายในสถาบันฝ่ายปกครองของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่นั่นเอง<sup>51</sup>

## (2) อำนาจบังคับบัญชา

ระบบที่มีลักษณะเด่นชัดที่สำคัญขององค์กรฝ่ายปกครอง คือ ระบบบังคับบัญชา ซึ่งการบังคับบัญชานี้มีลักษณะครบองค์ประกอบเป็นขั้นๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาสั่งการและควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าเพื่อให้การปฏิบัติการมีความสะดวก รวดเร็ว จึงทำให้เกิดอำนาจบังคับบัญชาขึ้น และก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติการ ระบบการบังคับบัญชาจึงเหมาะสมอย่างยิ่งกับองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว

<sup>48</sup> เฟิงอ้วง, หน้าเดียวกัน.

<sup>49</sup> “la manifestation de communion qui se produisent dans le groupe social au sujet de l’idée et de sa réalisation” อ้างถึงใน เฟิงอ้วง, น.65.

<sup>50</sup> เจตน์ สถาวรศีลพร, “การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรมในสังคม : ข้อพิจารณาบางประการว่าด้วยกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ความยุติธรรม กับสังคม,” หน้า 3-4 เผยแพร่ใน [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th) เมื่อ พ.ศ. 2553 อ้างถึงใน, เฟิงอ้วง, หน้าเดียวกัน.

<sup>51</sup> LAURIE, La faute disciplinaire dans la fonction publique, Tome 1, pp.159-160. อ้างถึงใน พัฒน์พงษ์ อมรวิวัฒน์, เฟิงอ้วง, น.66.

และไม่มี ความซับซ้อนในการวินิจฉัยสั่งการ ทำให้คำสั่งใดๆ ตกลงมาสู่ผู้บังคับบัญชาได้อย่างรวดเร็ว เด็ดขาด ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและบรรลุความสำเร็จ อำนาจบังคับบัญชา อย่างหนึ่งที่ผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องใช้ คือ การดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นเรื่องที่สืบเนื่องต่อมาจาก อำนาจบังคับบัญชาในการรักษาวินัยตามข้อกำหนดทางวินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อเกิดกรณีที่มีการ ผ่าฝืนข้อกำหนดทางวินัยของข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจเข้าดำเนินการทางวินัย แก่ข้าราชการผู้ใดผู้หนึ่งผู้ใดที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว แต่โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการ ทางวินัยเป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ การดำเนินการทางวินัยจึง จำเป็นต้องมีหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมด้วย

สำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ใช้ในการดำเนินการทางวินัยภายหลัง จากที่ได้ข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อกำหนดทางวินัยที่ชัดเจนแล้ว มีอยู่ในขั้นตอนสำคัญๆ 3 ประการ อำนาจประการแรก คือ *อำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัย* ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่พิจารณา แล้วเห็นว่าข้าราชการพลเรือนมีมูลที่ควรถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จึงใช้อำนาจในการตั้ง ข้อกล่าวหาและแต่งตั้งองค์การสอบสวนทางวินัย อำนาจประการต่อมา คือ *อำนาจในการสอบสวนทางวินัย* หรือมอบหมายให้ข้าราชการผู้อื่นเป็นผู้สอบสวนทางวินัยแทน ในกรณีมูลข้อกล่าวหาอันเป็นความผิด ทางวินัยไม่ร้ายแรง หรือใช้อำนาจดังกล่าวในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในกรณีที่มูล ข้อกล่าวหาอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง อำนาจบังคับบัญชาในขั้นตอนนี้ยังรวม ไปถึงการพิจารณาสำนวนการสอบสวน และการพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์การสอบสวน ที่ตนแต่งตั้งขึ้นด้วย เช่น การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน หรือการปรับเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ในการ เป็นกรรมการสอบสวน เป็นต้น และอำนาจประการสุดท้าย คือ *อำนาจในการตัดสินใจสั่งการ*ว่าจะ ลงโทษหรือไม่ลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งในกรณีที่เป็น การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาถูกผูกพันให้ใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้ความเห็นของ อ. ก.พ.สามัญ ซึ่งเป็นองค์การบริหารงานบุคคลภาครัฐประจำส่วนราชการนั้นๆ เช่น อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่ง ให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อาจ กล่าวได้ว่า ในกรณีที่เป็น การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง อำนาจของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวถูก จำกัดอยู่ในขั้นตอนใหญ่ๆ อยู่ 2 ประการ คือ ขั้นตอนการสอบสวนที่ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถที่จะ สอบสวนด้วยตนเองได้เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ต้องแต่งตั้งองค์การอื่นซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม ขึ้นมาเพื่อทำการสอบสวนทางวินัยเป็นการเฉพาะแต่ละราย และผู้บังคับบัญชาไม่อาจแต่งตั้งตนเอง เป็นกรรมการสอบสวนในองค์กรดังกล่าวได้

### (3) อำนาจดุลพินิจ



การดำเนินการทางวินัยซึ่งถือเป็นหน้าที่และภารกิจของฝ่ายปกครองนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ทางปกครองดังกล่าวต้องผูกพันการกระทำของตนให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติและเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบังคับแห่งบทบัญญัติในเรื่องนั้นๆ ซึ่งทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปรับใช้บทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายให้เข้ากับการข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งแต่ละเรื่องก็มีความสลับซับซ้อนแตกต่างกัน ด้วยความจำเป็นดังกล่าวกฎหมายจึงต้องปล่อยให้้องค์กรเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจของตนในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการปกครองมากที่สุด

สาระสำคัญของการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ คือ จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนวินิจฉัยสั่งการเสมอ เพราะความชอบด้วยกฎหมายในการตัดสินใจดำเนินการหรือสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อการใช้อำนาจนั้นตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวนั้น สามารถแบ่งออกได้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุแห่งการใช้อำนาจนั้นได้เกิดขึ้นจริง ขั้นตอนการตรวจสอบปรับบทข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะกรณี และขั้นตอนการตัดสินใจให้เป็นไปตามผลทางกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดผลทางกฎหมายในเรื่องที่พิจารณานั้นๆ ไว้หลายประการจะเป็นเหตุให้องค์กรเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาเพื่อตัดสินใจเลือกผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น<sup>52</sup>

ด้วยเหตุข้างต้น ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในหน่วยงานของฝ่ายปกครองต่างๆ ในฐานะองค์กรเจ้าหน้าที่จึงสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่งหรือเลือกที่จะสั่งการอย่างใดก็ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อำนาจในการกระทำดังกล่าวเรียกว่า อำนาจดุลพินิจ ซึ่งเป็นอำนาจสำหรับองค์กรเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายเปิดช่องให้มีอิสระในการตัดสินใจ เมื่อปรากฏเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใดๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้การดำเนินการตามหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่บรรลุผลตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรเจ้าหน้าที่มีอิสระในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจในทางปกครอง คือ ในกรณีที่การตรากฎหมายไม่สามารถบัญญัติผลในทางกฎหมายนั้นให้ชัดเจนแน่นอนได้ อาจจะต้องเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณามีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกัน บทบัญญัติที่ชัดเจนแน่นอนในกรณีเช่นนี้อาจจำมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการที่ขัดต่อความเสมอภาคได้

<sup>52</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น.240-241.

กฎหมายจึงต้องมอบความไว้วางใจให้แก่องค์กรผู้ใช้อำนาจทางปกครองที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณา ตัดสินใจและการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุแห่งการพิจารณา และออกคำสั่งในเรื่องนั้น แต่เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดความผิดทางวินัยกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ อย่างชัดเจนหรือมีการจำแนกแจกแจงหรือจำกัดความในการลงโทษทางวินัยสำหรับความผิดทางวินัย ในแต่ละลักษณะความผิดไว้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่าการกระทำความผิดทางวินัยลักษณะใดสมควร ต้องรับโทษทางวินัย และควรได้รับเช่นไร เพียงใด จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ ต้องพิจารณาวินิจฉัยและประเมินจากข้อเท็จจริง พฤติการณ์ การกระทำ และความร้ายแรงที่ประกอบ ขึ้น โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาและตัดสินใจว่ากรณีตามข้อเท็จจริงสมควรดำเนินการทางวินัย หรือไม่ ต้องเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสมในการเริ่มกระบวนการพิจารณาทางวินัย และการลงโทษจะต้อง ตัดสินใจเลือกลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดสำหรับการกระทำความผิดวินัยดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาย่อมจำเป็นต้องใช้อำนาจในการลงโทษทางวินัยควบคู่กับอำนาจดุลพินิจอยู่เสมอ แม้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยนั้นจะมีอำนาจดุลพินิจในการ พิจารณาตัดสินใจ ลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดทางวินัยได้ หากแต่ไม่ได้หมายความว่าองค์กร เหล่านี้จะสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ ในทางตรงกันข้าม การใช้อำนาจโดยพินิจดังกล่าว ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายรวมถึงต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ ศาลปกครอง ด้วยเช่นกัน<sup>53</sup> ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนทุกระดับต้องมีบทบาทและ หน้าที่ในการเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา กระทำผิดวินัยตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2556 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชารักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่และ ความรับผิดชอบตามกฎหมายในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยต้องเสริมสร้าง พัฒนาให้ ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และการที่ผู้บังคับบัญชา ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมิได้ทำให้การรักษาวินัยข้าราชการดีขึ้นให้ถือว่าการที่การรักษาวินัย ของข้าราชการมิได้ดีขึ้น ผู้บังคับบัญชาต้องมีส่วนรับผิดชอบเพราะถือว่ามีได้เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจต้อง รับผิดชอบวินัยด้วย<sup>54</sup>

อนึ่ง แม้ว่าผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานหรือองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง จะได้รับการรับรองและยอมรับจากทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติว่าเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ

<sup>53</sup> LAURIE, La faute disciplinaire dans la fonction publique, Tome 1, p. 133-134 อ้างถึงใน พัทธน์พงศ์ อมรวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.68.

<sup>54</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/2 12 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2556

ดำเนินการทางวินัยก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยก็มีการกำหนดให้ มีองค์กรอื่นๆ ซึ่งอยู่นอกระบบบังคับบัญชาเข้ามามีบทบาทหรือเข้ามาแทรกแซงในการดำเนินการทาง วินัยด้วยเช่นกัน อาทิเช่น สำหรับประเทศไทยขององค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการทางวินัยอย่าง ชัดเจนได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจในการดำเนินการ ทางวินัย ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ และการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ในกรณีที่ได้พิจารณาพฤติการณ์ของราชการพลเรือนเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยนั้น มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาอันจะต้องสั่งการไปตามความเห็นที่คณะกรรมการฯ ชี้มูล ในส่วนของประเทศ ฝรั่งเศส การใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรอื่นที่มีใช้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน หรือ องค์กรผู้ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง มักมีข้อจำกัดบางประการเสมอ เช่น การให้ความเห็นขององค์กรนอก ระบบบังคับบัญชาจะมีได้มีผลผูกพันต่อผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้ที่มีอำนาจลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เนื่องจากการมอบอำนาจทางวินัยให้แก่องค์กรอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากผู้บังคับบัญชาและองค์กรผู้ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น เนื่องด้วย ลักษณะของโทษทางวินัย เป็นโทษภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้นการให้องค์กรดังกล่าวใช้อำนาจ เหล่านี้ อาจส่งผลเสียต่อระบบการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรต่างๆเหล่านั้นได้

#### 2.2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรสอบสวนวินัย

ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวต้อง ดำเนินการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว ซึ่งการสอบสวนวินัยเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการพิสูจน์ความผิดตามข้อกล่าวหาเพื่อให้ทราบว่ามีกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา หรือไม่ และหากมีการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือข้อห้ามแห่ง บทบัญญัติทางวินัยหรือไม่ ซึ่งหากผลของการสอบสวนปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นมีความผิดทางวินัย ตามที่ถูกกล่าวหา ก็จะนำไปสู่กระบวนการพิจารณาโทษ ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทาง ปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยตั้งแต่การตั้งข้อกล่าวหา จนถึงการลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะ กระบวนการสอบสวนวินัยจึงต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต้องเป็นไปตาม หลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

##### 2.2.4.1 หลักความเป็นกลาง หรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย

เนื่องจากภายใต้การปกครองในระบอบนิติรัฐ การดำเนินการทั้งปวงของ ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง

เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ นอกจากนี้ ในการพิจารณา หรือมีคำวินิจฉัยสั่งการใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ต้องปราศจากส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนมีอำนาจพิจารณาทางปกครองหรือมีคำสั่งนั้น หากไม่แล้วก็ย่อมมีความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะไม่อาจใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาทางปกครองหรือสั่งการเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียด้วยความเป็นกลางและปราศจากอคติได้ ด้วยเหตุผลนี้ องค์กรต่างๆ ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาทางปกครอง หรือองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หรือองค์กรตุลาการ จึงถูกผูกพันการพิจารณาทางปกครอง หรือพิจารณาคดี และการวินิจฉัยสั่งการ หรือการประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ให้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ผลแห่งการพิจารณาทางปกครองเหล่านั้น ออกมาโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางในการพิจารณามากที่สุด

โดยสภาพบังคับของหลักความเป็นกลาง หรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียนี้ เป็นหลักที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางปกครอง อาทิเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ทางปกครอง หรือกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาทางปกครองเข้าไปดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ หรือเข้าร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใดๆ ที่ตนเองมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน คู่สมรส หรือญาติสนิทของผู้ยื่นคำขอหรือคู่กรณีในเรื่องที่พิจารณา ในกรณีดังกล่าวต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติราชการได้ จึงต้องมอบอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นซึ่งเป็นผู้รักษาการแทนในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้นั้นเป็นผู้พิจารณาและออกคำวินิจฉัยสั่งการ สำหรับในส่วนของการกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาทางปกครองหากมีกรณีดังกล่าวข้างต้นเช่นกัน กรรมการผู้นั้นก็ต้องไม่ร่วมประชุมพิจารณาและลงมติในเรื่องนั้น แม้ว่าเหตุแห่งความไม่ชอบดังกล่าวจะเกิดขึ้นแก่กรรมการเพียงคนเดียวซึ่งถือเป็นส่วนน้อยไม่น่าจะมีผลกระทบต่อมติเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการก็ตาม แต่ทั้งนี้ กรรมการบางคนอาจสามารถชี้นำความเห็นของกรรมการคนอื่นๆ ได้ เช่น เป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งมีบทบาทในการควบคุมการประชุมและการแสดงความคิดเห็น หรือเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งมีบทบาทในการเตรียมเรื่องพิจารณา รวบรวมเอกสารหลักฐานต่างๆ เป็นต้น คำวินิจฉัยหรือมติที่ประชุมซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่หรือมีกรรมการที่มีเหตุดังกล่าว ในสายตาของกฎหมายแล้วย่อมไม่สมบูรณ์<sup>55</sup> หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวข้างต้นได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ด้วย

<sup>55</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร วิญญูชน, 2543), น.102-103

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการต่างๆ ในการดำเนินการทางวินัย จึงควรที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักการนี้ด้วย ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 22 ได้กำหนดเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนไว้ชัดเจน ซึ่งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน กรรมการสอบสวนได้ เมื่อปรากฏเหตุที่อาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลาง เช่น เป็นผู้กล่าวหา คู่หมั้น คู่สมรสของผู้กล่าวหา เป็นญาติของผู้กล่าวหา หรือมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา หรือคู่หมั้น หรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา หรือมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน หรือรู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิด หรือมีสภาพร้ายแรงอื่นๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่สอบสวนเป็นกรรมการสอบสวน แต่กฎหมายกำหนดเป็นเพียงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคัดค้านกรรมการสอบสวนที่มีเหตุตามกฎหมายที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมได้<sup>56</sup> เท่านั้น สำหรับในส่วนของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งอันเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง และยังมีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วย ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้ ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นจึงอาจอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 และมาตรา 16 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อห้ามพิจารณาทางปกครองสำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่จะพิจารณานั้น นอกจากนี้ ข้อ 20 ของกฏ ก.พ. ฉบับดังกล่าว ยังกำหนดให้ในกรณีที่ปรากฏเหตุคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนวินัยภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินการในขั้นตอนการสอบสวนไปแล้ว หากต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการสอบสวน ก็ไม่กระทบกระเทือนถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินไปแล้ว

#### 2.2.4.2 หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem)

อำนาจหน้าที่ที่องค์กรสอบสวนทางวินัยต้องถูกผูกพันให้ปฏิบัติภายใต้หลักการสำคัญหลักการหนึ่ง คือ หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นหลักที่กำหนดสิทธิของบุคคลในอันที่จะปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยสั่งการใดๆ ซึ่งมีมูลเหตุมาจากการกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลหนึ่ง และการวินิจฉัยสั่งการนั้นอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลดังกล่าว สิทธิของบุคคลดังกล่าวนี้เป็นผลให้องค์กรเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่ตนใช้เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่บุคคลผู้นั้นทราบ เพื่อให้เขามีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นโดยการชี้แจงและสามารถแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนได้ ซึ่งในการให้โอกาสปกป้องนิติฐานะแก่บุคคลดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลที่จะได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยสั่งการนั้น

<sup>56</sup> โปรตตุ ข้อ 22 ของกฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ทราบล่วงหน้าเป็นเวลานานพอ เพื่อที่เขาจะมีเวลาทำความเข้าใจ และจัดเตรียมข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการฝ่าฝืนหลักการนี้ย่อมทำให้การวินิจฉัยสั่งการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>57</sup>

ซึ่งกระบวนการสำคัญในการดำเนินการทางวินัย คือ การสอบสวน ซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ และเพื่อให้ผลการสอบสวนมีความยุติธรรม เนื่องจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอันถือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการถูกดำเนินการทางวินัย ทำให้ฐานะข้าราชการของตนดำรงอยู่อย่างไม่เป็นปกติสุข จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการผู้นั้น ซึ่งสาระสำคัญอย่างหนึ่งของหลักประกันดังกล่าว คือ การเคารพสิทธิที่จะได้รับฟัง<sup>58</sup> โดยในการสอบสวนวินัยกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงสำคัญอันเป็นมูลเหตุแห่งการสอบสวนวินัยให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบ ซึ่งได้แก่ การแจ้งข้อกล่าวหา การสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ในกรณีที่เป็นการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง การแจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นผู้สอบสวนเอง ส่วนในกรณีที่เป็นการสอบสวนวินัยร้ายแรงกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน<sup>59</sup> ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกสอบสวนวินัยผู้นั้นได้รับทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญแห่งข้อกล่าวหา เพื่อมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาเหล่านั้นได้ นอกจากนี้องค์การสอบสวนวินัยดังกล่าวควรที่จะต้องแจ้งสิทธิต่างๆ ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อที่จะสามารถแก้ข้อกล่าวหาของตนได้อย่างเต็มที่ด้วย เช่น สิทธิที่จะได้รับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน หรือสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการให้ปากคำของตนได้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักประกันความเป็นธรรมดังกล่าว คือ ในการดำเนินการทางวินัยต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งแก้ข้อซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะชี้แจงพร้อมกับสามารถนำพยานหลักฐานเข้าสืบต่อสู่เพื่อแก้ข้อกล่าวหา อีกทั้งเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงหรือหลักฐานขึ้นใหม่ผู้ถูกกล่าวหาควรได้รับสิทธิโต้แย้งคัดค้านด้วยเช่นกัน การดำเนินการทางวินัยที่ละเลยเพิกเฉยไม่แจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาซึ่งเป็นการไม่เคารพต่อสิทธิที่จะได้รับฟังของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว การดำเนินการทางวินัย

<sup>57</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น.103.

<sup>58</sup> พัฒน์พงศ์ อมรวิวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น.75-77

<sup>59</sup> โปรดดู ข้อ 10 และข้อ 28 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กรณีสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีสอบสวนวินัยร้ายแรงตามลำดับ

นั้นจะถือว่ามิได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ<sup>60</sup>

### 2.2.4.3 ข้อความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัย

เนื่องจากองค์กรสอบสวนทางวินัย แม้ว่าจะเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรผู้บังคับบัญชา แต่โดยบทบาทหน้าที่ในการสอบสวนและพิสูจน์ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา และในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อรัฐที่อาจได้รับความเสียหายจากการที่มีข้าราชการที่ประพฤติผิดวินัยรับราชการอยู่ด้วย จึงทำให้เกิดความน่าสนใจว่ามีหลักการใดที่รับรองความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยหรือไม่

เมื่อกล่าวถึง หลักความเป็นอิสระ มักถูกนำมาใช้สำหรับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหรือตัดสินข้อพิพาท โดยที่เด่นชัดที่สุดคือ องค์กรตุลาการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการปลอดจากการควบคุมของผู้มีอำนาจรัฐฝ่ายอื่นไม่ว่าจะเป็นสภานิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร หลักนี้ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหาร ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและการคุกคามต่อการพิจารณาตัดสินคดีความต่างๆ ทำให้ปลอดจากการครอบงำขององค์กรเจ้าหน้าที่เพื่อชี้นำผลการตัดสิน อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของหลักการนี้เป็นผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่มีเจตจำนงให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจ ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมนั้น ศ.ดร.คณิต ฒ นคร ได้จำแนกความเป็นอิสระของผู้พิพากษาไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก ความเป็นอิสระในเนื้อหา หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใดๆ หรือไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใด และประการที่สอง ความเป็นอิสระในทางส่วนตัว หมายถึง ผู้พิพากษาจะต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความเกรงกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน<sup>61</sup> ซึ่ง ชีพ จุลมนต์ ได้อธิบายขยายความหมายของความเป็นอิสระดังกล่าว สรุปได้ว่า ความเป็นอิสระในทางเนื้อหานั้น ในการพิจารณาและพิพากษาคดีของผู้พิพากษา มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาโดยการกระทำใดๆ อันจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่

<sup>60</sup> พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น.75-77.

<sup>61</sup> ชีพ จุลมนต์ เรื่อง “ความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักนิติธรรม” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2556, น.5

อาจทำให้ขาดความเป็นอิสระหรือเสียความยุติธรรมนั้น เช่น ใช้อิทธิพลก้าวท้าว สร้างความเกรงใจ จูงใจให้เห็น หรือฟ้องร้อง กลั่นแกล้ง กล่าวหาทางวินัย เป็นต้น ส่วนความเป็นอิสระในทางส่วนตัวนั้น อาจมีผลกระทบจากการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน หรือการลงโทษ เรื่องดังกล่าวมีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่จะให้ความเห็นชอบ โดยไม่ให้เป็นอำนาจเฉพาะของผู้บริหารศาลโดยตรงเช่นองค์กรฝ่ายบริหารอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาโดยสุจริต ไม่ถูกกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรมหรือได้รับผลร้ายอย่างใดๆจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ด้วยการจัดให้มีระบบการกลั่นกรอง ตรวจสอบถ่วงดุล โดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่แยกเป็นอิสระจากผู้บริหารประจำศาลนั้นๆ เป็นผู้ทำหน้าที่โดยตรง<sup>62</sup>

นอกจากองค์กรตุลาการที่เป็นผู้ใช้หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรแล้ว เราอาจพบเห็นหลักการนี้ได้ในองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางผสมกึ่งฝ่ายบริหารและกึ่งฝ่ายตุลาการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นองค์กรที่ใช้กึ่งอำนาจทางปกครองและกึ่งอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วย ในประเทศฝรั่งเศส เรียกองค์กรที่มีลักษณะเช่นนี้ว่า *องค์กรทางปกครองอิสระ* (Autorités Administratives Indépendantes, AAI)<sup>63</sup> ซึ่งผสมผสานระหว่างการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารและความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระทั้งจากอิทธิพลทางการเมืองและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองอิสระดังกล่าวจะมีทั้งอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด และอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ซึ่งมีบทบาทในการสอบสวน การลงโทษ และการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่องค์กรทางปกครองอิสระดังกล่าวก็มีได้อยู่ในระบบบังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง แต่แนวความคิดเกี่ยวกับสถานะขององค์กรดังกล่าวอาจนำไปปรับใช้กับองค์กรสอบสวนทางวินัยได้ กล่าวคือ องค์กรทางปกครองอิสระนี้ นอกจากมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นอิสระแล้ว ยังมีความเป็นอิสระทั้งทางโครงสร้างและการดำเนินการขององค์กรอีกด้วย ประการแรก ความเป็นอิสระทางโครงสร้างจากหลักประกันสถานะของกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ไม่ว่าจะกรรมการในองค์กรจะได้รับการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้งจากแหล่งอำนาจใด แต่ระบบการควบคุมกรรมการจะควบคุมกันเองโดยคณะกรรมการ และปราศจากระบบวินัยของกรรมการ ซึ่งทำให้เป็นอิสระในการปฏิบัติงานที่ไม่ต้องเกรงกลัวต่อระบบวินัย

<sup>62</sup> เฟิงอ้วง, น.5-8

<sup>63</sup> วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, “องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส” *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2544) น.486.



ข้าราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการขององค์กรดังกล่าวยังคงต้องคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของหน่วยงานของตนไว้ด้วย อีกทั้งวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการก็มีผลต่อการประกันสถานะของกรรมการ ทั้งการดำรงตำแหน่งที่สั้น หรือยาว หรือการให้กลับมาดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่ง แม้อาจมองได้ว่าเป็นการจำกัดความเป็นอิสระของกรรมการและในขณะเดียวกันก็อาจแสดงให้เห็นถึงความไว้วางใจในคุณสมบัติที่เหมาะสมของกรรมการคนดังกล่าว การถอดถอนกรรมการก็เป็นหลักประกันที่เกี่ยวกับความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งซึ่งคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้นจะเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนการดำรงตำแหน่งของกรรมการ อีกประการหนึ่งคือ ความเป็นอิสระในการดำเนินการขององค์กรปกครองอิสระ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกฎหมาย และงบประมาณของรัฐอีกด้วย เช่น การไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร หรือมีอำนาจในการออกระเบียบภายในองค์กร รวมทั้งการได้รับงบประมาณจากรัฐในการดำเนินการและการจ้างบุคลากรด้วย

จากแนวความคิดของหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ และขององค์กรปกครองอิสระซึ่งใช้หลักความเป็นอิสระเช่นกัน ทั้งสององค์กรดังกล่าวมีลักษณะที่คล้ายกันกับองค์กรสอบสวนทางวินัยประการหนึ่ง กล่าวคือ ทั้งในการพิจารณาคดี การสอบสวนขององค์กรปกครองอิสระ หรือการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการ ต่างต้องมีการแสวงหาความจริง การรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณาวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ ซึ่งหลักความเป็นอิสระจะเป็นประโยชน์ที่องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปตามความคิดเห็นของตนไปอย่างตรงไปตรงมา ปราศจากการแทรกแซงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทั้งทางการเมือง หรือของผู้บังคับบัญชา หรือเพื่อกลั่นแกล้ง หรือชี้้นำให้ผลการพิจารณาไม่ไปไปตามที่ควรจะเป็น

### 2.2.5 การสอบสวนทางวินัยที่ต้องจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย

เนื่องจากการลงโทษทางวินัยมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องมีการสอบสวนทางวินัยก่อน ในบางกรณีกฎหมายได้กำหนดหลักการสอบสวนทางวินัยโดยองค์กรกลุ่ม หรือคณะกรรมการสอบสวนวินัยไว้สำหรับกรณีข้อกล่าวหาอันมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งความสำคัญของกระบวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยนั้น คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาให้ปรากฏ ซึ่งแม้การสอบสวนจะมีผลต่อตัวข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แต่ในขณะเดียวกันก็มีผลต่อส่วนราชการเช่นกัน กล่าวคือ ข้อเท็จจริงที่มีการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยนั้น ควรได้รับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนนั้นพ้นมลทินหากปรากฏว่ามีได้กระทำ ความผิด ซึ่งก็ถือว่าส่วนราชการจะได้บุคลากรที่มีความประพฤติที่ดีกลับคืนมา การสอบสวนในกรณี

นี้เสมือนเป็นการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ในขณะเดียวกันหากผลการสอบสวนปรากฏว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริงก็จะต้องลงโทษให้พ้นจากราชการไปอันเป็นการพิทักษ์ประโยชน์ของส่วนราชการมิให้ต้องได้รับความเสียหายหรือมีวามองจากบุคคลากรที่มีความประพฤติไม่ตัวอย่างร้ายแรง ดังนั้น การสอบสวนจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งกระบวนการในการสอบสวนมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

### 2.2.5.1 กรณีการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง

กรณีกระบวนการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงนี้ อาจแบ่งได้ออกเป็นสองกรณี คือ กรณีผู้บังคับบัญชาเห็นควรดำเนินการตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สอบสวนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นสอบสวนแทน หรือกรณีที่ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีแรก คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 จะดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นสอบสวนนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา 92 ซึ่งผู้สอบสวนต้องรีบดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่เห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้แก่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นทราบ รวมทั้งให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหาภายในเวลาที่กำหนดด้วย ส่วนอีกกรณีหนึ่ง คือ ผู้บังคับบัญชาเห็นควรให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งการสอบสวนดังกล่าวมีกระบวนการเช่นเดียวกับกรณีการสอบสวนวินัยร้ายแรง ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

### 2.2.5.2 กรณีการสอบสวนวินัยร้ายแรง

กระบวนการสอบสวนวินัยร้ายแรง เริ่มจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 94 ในกรณีข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกัน เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมีองค์ประกอบและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ 18 เมื่อประธานกรรมการได้รับเอกสารหลักฐานเบื้องต้นและหลักฐานการรับทราบคำสั่งของผู้ถูกกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งแล้ว ประธานกรรมการมีหน้าที่นัดประชุมครั้งแรกภายในเจ็ดวันเพื่อกำหนดประเด็นและวางแผนแนวทางการสอบสวน โดยในการกำหนดประเด็นและวางแผนแนวทางการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจะร่วมพิจารณาว่าจากเรื่องที่กล่าวหาตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพยานหลักฐานที่ปรากฏในเบื้องต้นนั้น คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานใดและด้วยวิธีการใด นอกจากนี้ยังอาจกำหนดกรอบระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างรวดเร็วและอยู่ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ คือ 120 วัน และขยายได้อีกครั้งละ 60 วัน หลังจากนั้นเป็นขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งมี

รายละเอียดดังนี้ การสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน จำนวนกรรมการสอบสวนในการสอบปากคำ ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เว้นแต่ในกรณีที่จำนวนกึ่งหนึ่งมีมากกว่า 3 คน ให้กรรมการสอบสวนจำนวน 3 คนทำการสอบปากคำได้ โดยให้สอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานคราวละ 1 คน ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิทนายหรือที่ปรึกษาเข้าในร่วมการสอบปากคำ หลังการสอบปากคำเสร็จ กรรมการสอบปากคำ 1 คน และผู้ให้ถ้อยคำต้องลงชื่อในบันทึกถ้อยคำ และการแก้ไขข้อความทุกครั้ง รวมทั้งบันทึกการ ได้มาของพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ หากเป็นพยานเอกสารให้ใช้ต้นฉบับ หรือสำเนาที่รับรองโดย ผู้มีอำนาจหน้าที่หรือกรรมการสอบสวน แต่หากไม่มีต้นฉบับให้สืบจากสำเนาหรือพยานบุคคล ส่วนพยานบุคคลที่ไม่มาหรือไม่ยอมชี้แจง คณะกรรมการสอบสวนอาจพิจารณาตัดพยาน ได้ เช่นเดียวกับพยานที่อาจทำให้การสอบสวนล่าช้าหรือไม่จำเป็นต่อการสอบสวน คณะกรรมการ สอบสวนอาจพิจารณางดสอบสวนได้ นอกจากนี้ ในกรณีสอบสวนพยานที่อยู่ต่างท้องที่ ให้ประธาน กรรมการร้องขอให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเพื่อส่งประเด็นไปสอบสวนยังท้องที่ นั้นๆ ทั้งนี้ ห้ามบุคคลอื่นอยู่หรือร่วมทำการสอบสวน หรืออยู่ในที่สอบปากคำ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ต่อ การสอบสวนและ ห้ามกรรมการสอบสวนให้ทำคำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง บังคับ หรืออื่นใด โดยไม่ชอบ เพื่อจูงใจให้ให้ถ้อยคำด้วย

เมื่อได้มีการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้วให้มีการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่นั้นแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงที่จะนำมาเพื่อทำคำสั่งทางปกครองต่อไป หลักจากนั้นคณะกรรมการ สอบสวนต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานโดยหากรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำ ผิดวินัย ก็ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้ องค์ประชุมต้องมีกรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่าสามคนและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสอบสวน ทั้งหมดในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัย ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการ สอบสวนตามข้อ 54 เสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาพยานหลักฐานที่ได้ดำเนินการ รวบรวมมานั้นแล้วเห็นว่าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามที่เรื่องที่กล่าวหา คณะกรรมการ สอบสวนจะจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาอันมีสาระสำคัญประกอบด้วย ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัยในกรณีใด สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อ กล่าวหา โดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ แจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐาน เพื่อขอให้เรียก พยานหลักฐานนั้นมาได้

นอกจากนี้ หากผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพ คณะกรรมการสอบสวนจะพิจารณาลงมติเพื่อทำรายงานการสอบสวนเลยก็ได้ แต่หากผู้ถูกกล่าวหาไม่รับสารภาพก็ต้องแจ้งวิธีการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

กระบวนการสอบสวนถัดมา คือ การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นั้น ซึ่งเป็นกระบวนการสืบเนื่องมาจากการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตลอดจนให้สิทธิในการนำสืบหรืออ้างพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อหักล้างพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้ โดยข้อ 42 และข้อ 43 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องทำการกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการชี้แจงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ในกรณีที่ไม่สามารถชี้แจงได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณากำหนดใหม่ก็ได้ตามข้อ 44 ทั้งนี้ผู้ถูกกล่าวหาต้องร้องขอก่อนครบกำหนดระยะเวลาสำหรับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนจะพิจารณาเห็นสมควรให้โอกาสชี้แจงเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะชี้แจงด้วยวาจา เป็นหนังสือ หรือวิธีการอื่นใดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหาอาจกล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนโดยรวบรวมพยานหลักฐานและรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการประชุมเพื่อพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ครบทุกข้อกล่าวหาและทุกประเด็นเพื่อพิจารณาและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ตามบทบัญญัติใดและควรได้รับโทษสถานใด จากนั้นจึงจัดทำรายงานการสอบสวนเพื่อเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ องค์ประชุมในการพิจารณากรณีนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามคนและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสอบสวนทั้งหมด

### 2.2.5.3 ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องจัดตั้งองค์การสอบสวนทางวินัย

นอกจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยในการดำเนินการทางวินัยกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยแล้ว ซึ่งได้กล่าวไว้ในหัวข้อข้างต้นแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้การถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยข้าราชการพลเรือนในบางกรณี ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการทางวินัยได้โดยไม่ต้องจัดตั้งองค์การสอบสวนทางวินัยตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย สำหรับกรณีที่ไม่ต้องจัดตั้งองค์การสอบสวนทางวินัยในการดำเนินการทางวินัย มีดังนี้

### (1) กรณีเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย หากความผิดวินัยที่ถูกกล่าวหาานั้น ถือได้ว่าเป็นความผิดวินัยซึ่งปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยสำหรับความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งนั้นโดยไม่ต้องทำการสอบสวนก่อน หรือให้งดการสอบสวนที่อยู่ระหว่างการดำเนินการก็ได้ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องระมัดระวังในการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่ อันเป็นสิทธิพื้นฐานตามที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งนั้นเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง คือ กรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หากผู้ถูกกล่าวหาได้รับสารภาพเป็นหนังสือหรือมีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ และต้องเป็นการรับสารภาพตามข้อกล่าวหาทั้งหมด โดยไม่มีการโต้แย้ง หรือยกข้ออ้างใดๆ ขึ้นเป็นประเด็นใหม่เพื่อเป็นข้อต่อสู้

ส่วนความผิดวินัยที่ปรากฏชัดแจ้งนั้นเป็นความผิดวินัยร้ายแรง มี 3 ประการ คือ

ประการแรก การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน ซึ่งกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาจะลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนได้ แต่ต้องปรากฏว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้นข้าราชการผู้นั้นไม่ได้กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย โดยก่อนลงโทษผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าการขาดราชการนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือปรากฏพฤติการณ์ในการขาดราชการนั้นอันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

ประการที่สอง เป็นกรณีที่ปรากฏว่าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยไม่รอการลงโทษ หรือการกำหนดโทษ กล่าวคือ เป็นการถูกจองจำในเรือนจำหรือคุกจริงๆ อันเนื่องจากได้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญา และไม่ใช้โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือเป็นความผิดลหุโทษ

และประการสุดท้าย คือ การรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวน ผู้มีหน้าที่สอบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวน ว่าได้กระทำความผิดวินัยร้ายแรง

ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงที่มีลักษณะทั้งสามประการ ถือว่าเป็นความผิดวินัยที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งองค์กรผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยสามารถดำเนินการไปโดยไม่ต้องสอบสวน กล่าวคือ ไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ได้

## (2) กรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้

แม้ว่าโดยหลักในการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองว่าองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย คือ องค์กรผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง แต่นอกจากองค์กรดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ ซึ่งมีได้อยู่ในระบบบังคับบัญชาของหน่วยงานหรือข้าราชการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการทางวินัยด้วย

ตามกฎหมายไทยได้กำหนดให้มีองค์กรภายนอกระบบบังคับบัญชาเข้ามา มีบทบาทในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ปปช. และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ หรือ ปปท. ซึ่งองค์กรทั้งสองมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยภายในกรอบตามที่กฎหมายขององค์กรทั้งสองกำหนดไว้ และผลการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการทั้งสององค์กร ในกรณีที่ได้พิจารณาพฤติการณ์ของราชการพลเรือนเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัย นั้น มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะต้องสั่งการไปตามความเห็นที่คณะกรรมการฯ ได้ชี้มูล โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุถูกผูกพันไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการฯ มีมติ อีกทั้ง กรณีนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้นั้นอีก โดยกฎหมายให้ถือว่าเอกสารรายงานและความเห็นทั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์กรที่ปรึกษาเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่อย่างหนึ่งในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่องค์กรเจ้าหน้าที่อีกองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจจะตัดสินใจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือกฎเพื่อให้มีผลบังคับใช้ องค์กรที่ปรึกษามักอยู่ในรูปแบบขององค์กรกลุ่ม คือ มีสมาชิกขององค์กรดังกล่าวตั้งแต่สองคนขึ้นไปและมีการปฏิบัติหน้าที่โดยการปรึกษาหารือกันและร่วมกันแสดงผลการตัดสินใจออกมาในรูปของมติที่ประชุมขององค์กร โดยบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาเมื่อได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันตามที่สมาชิกขององค์กรแต่ละคนมีความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับเรื่องที่รับมอบหมายให้พิจารณาแล้ว ผลของการตัดสินใจเป็นเพียงการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่องค์กรตัดสินใจ หรือก็คือองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเท่านั้น อีกทั้ง ยังไม่ผูกพันองค์กรที่รับคำแนะนำหรือคำปรึกษาจากองค์กรที่ปรึกษาต้องปฏิบัติตามอีกด้วย เนื่องจากองค์กรผู้ทรงอำนาจเหล่านั้น อาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นข้อดีเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่ปรึกษาที่แม้ว่าองค์กรที่ปรึกษาจะได้ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่ตนมีในการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสนอต่อองค์กรที่ทรงอำนาจในการ

ตัดสินใจไปแล้ว แต่กลับไม่มีความแน่นอนว่าผลการพิจารณาซึ่งอยู่ในรูปแบบของคำแนะนำหรือคำปรึกษานั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติจริง เนื่องจากโดยสถานะของคำแนะนำหรือคำปรึกษาไม่มีสภาพบังคับให้องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจต้องปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติคำแนะนำหรือคำปรึกษาขององค์กรที่ปรึกษาบางองค์กรที่มีความเด่นชัดในเรื่องของความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน กลับมีบทบาทอย่างสำคัญต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจซึ่งได้นำคำแนะนำหรือคำปรึกษาเหล่านั้นไปปฏิบัติตามและอาจกลายเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติขององค์กรเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ได้พิจารณาเรื่องในลักษณะใกล้เคียงกับเรื่องดังกล่าว เช่น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคำแนะนำของ สตง. เป็นต้น

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน เห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการตามระบบบังคับบัญชาซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมวินัยในการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะและการปฏิบัติราชการเพื่อสนองต่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ความสำคัญของการดำเนินการทางวินัย คือ ระบบการพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา หรือกระบวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นการพิสูจน์โดยการรวบรวมพยานหลักฐาน และการรับฟังคำชี้แจงโต้แย้งข้อกล่าวหาต่างๆ ของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ก่อนที่องค์กรผู้สอบสวนจะได้นำข้อเท็จจริงที่ได้รับและพยานหลักฐานทั้งหลายที่รวบรวมได้มาประมวลรวมกันเพื่อพิจารณาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยจริงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งหากผลการพิจารณาเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยจริง ก็จะต้องดำเนินการลงโทษทางวินัยต่อไป ส่วนจะลงโทษสถานใดนั้นเป็นไปตามสภาพความร้ายแรงของความผิดทางวินัยที่กระทำ ซึ่งเหตุดังกล่าวจึงจำแนกการดำเนินการทางวินัยออกเป็น 2 ประเภท คือ การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกัน คือ สภาพร้ายแรงของความผิด โทษ และกระบวนการสอบสวนทางวินัย ในส่วนของกระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการโดยองค์กรกลุ่มคือ คณะกรรมการสอบสวน ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาเป็นครั้งคราวเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและทำความเข้าใจเสนอต่อองค์กรผู้บังคับบัญชา และ อ.ก.พ. สามัญพิจารณาต่อไป ส่วนการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการสอบสวนเองหรืออาจมอบหมายให้ผู้อื่นสอบสวนแทน หรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการสอบสวนแทนก็ได้ อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนในการสอบสวนทางวินัยเป็นขั้นตอนในการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่ง และองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาที่มีหน้าที่เสนอแนะให้องค์กรผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครองต่อไป

## บทที่ 3

### องค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ

#### 3.1 องค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการจัดแบ่งข้าราชการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการของรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลางคล้ายกับข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย ซึ่งสำหรับวิทยานิพนธ์นี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยง่ายจึงขอเรียกข้าราชการประเภทนี้ว่า ข้าราชการพลเรือน ส่วนข้าราชการอีกสองประเภท ได้แก่ ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล โดยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้นๆ ทำหน้าที่ในเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทแยกจากกัน ซึ่งในส่วนของข้าราชการพลเรือนนอกจากข้าราชการของราชการส่วนกลางแล้ว ยังหมายความรวมถึง ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการในองค์การมหาชนของรัฐด้วย ข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายใต้อำนาจการบริหารจัดการของรัฐบาล แม้ว่าในประเทศฝรั่งเศสจะมีสภาสูงสุดของข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในปี 1946 ประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกอีกจำนวน 38 คน โดยสมาชิกกึ่งหนึ่งมาจากผู้แทนของส่วนราชการในระดับผู้บริหาร และอีกกึ่งหนึ่งมาจากผู้แทนของข้าราชการ ข้าราชการสมาชิกแต่ละคนต่างดำรงตำแหน่งตามวาระ ๓ ปี โดยไม่จำกัดจำนวนวาระ แม้ว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรของรัฐต่างๆ ในเรื่องของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการด้านแต่อย่างใดก็ตาม องค์กรดังกล่าวมิได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรสอบสวนวินัยของข้าราชการพลเรือนด้วย ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนวินัยข้าราชการ เรียกว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (le Conseil de discipline)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, “รายงานวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1,” (นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ., 2545), น.74.



### 3.1.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส

ก่อนที่องค์กรที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ต้องมีการสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนเสียก่อน โดยในการสอบสวนข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศสที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ต้องเป็นกรณีที่เป็นกล่าวกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษ ใน 3 ประเภทดังต่อไปนี้

ประเภทแรก คือ โทษที่เป็นการคัดชื่อออกจากบัญชีการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับชั้น (la radiation du tableau advancement) การลดระดับชั้น (l'abaissement d'échelon) การให้ออกจากราชการชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน (l'exclusion temporaire) หรือ การย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น (le déplacement d'office)

ประเภทที่สอง คือ โทษที่เป็นการลดตำแหน่ง (la rétrogradation) การให้ออกจากราชการชั่วคราว เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 2 ปี (l'exclusion temporaire) และ

ประเภทสุดท้าย คือ โทษที่เป็นการให้ออกจากราชการ (la mise à la retraite d'office) และการไล่ออกจากราชการ (la révocation)

ส่วนกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ซึ่งมีโทษเพียงการตักเตือน หรือการตำหนิ ซึ่งเป็นโทษทางวินัยระดับที่เบาที่สุด จึงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาและสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศส เห็นว่ากระบวนการลงโทษทางวินัยเป็นการลงโทษทางปกครอง ซึ่งมิได้เป็นการลงโทษที่ผ่านกระบวนการพิจารณาโดยองค์กรตุลาการ แต่กลับมีผลกระทบอย่างมากกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เป็นการไล่ออกจากราชการ กฎหมายจึงมีการรับรองให้กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการมีลักษณะใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาทางศาล เพื่อเป็นหลักประกันในการออกคำสั่งลงโทษโดยองค์กรที่มีอำนาจในฝ่ายปกครองว่า มีความโปร่งใสและเป็นกลางมากที่สุด และเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษยอมรับอย่างปราศจากข้อสงสัยสำหรับโทษที่ตนได้รับ

อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการของประเทศฝรั่งเศสข้างต้นมาจากหลักประกันในการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 หลัก<sup>2</sup> ดังต่อไปนี้

<sup>2</sup> พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559), น.83.

ประการแรก *หลักการพิจารณาอย่างมีการโต้แย้ง* กล่าวคือ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่างๆ โดยในการต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิทั้งการเสนอข้อเท็จจริงและการโต้แย้งข้อกล่าวหา กับมีสิทธิมีที่ปรึกษาหรือทนายความโดยผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้เลือกเอง และบุคคลเหล่านี้ต่างมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่นำมาใช้กล่าวหาด้วย<sup>3</sup>

ประการที่สอง *หลักการสอบสวนข้าราชการโดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะผสม* กล่าวคือ ก่อนมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการผสมทางบริหาร (la commission administrative paritaire) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา โดยที่เนื่องจากการทำหน้าที่สอบสวนทางวินัยขององค์กรดังกล่าวอยู่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา ดังนั้นหลังจากคณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนและทำความเข้าใจว่าควรลงโทษสถานใดแล้วผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกพันออกคำสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว แต่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์กรผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งแตกต่างออกไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน พบว่ามีน้อยมาก เนื่องจากการมีคำสั่งที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นผู้บังคับบัญชาในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจำเป็นต้องแสดงเหตุผลของคำสั่งที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย<sup>4</sup>

### 3.1.2 รูปแบบขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศฝรั่งเศส

#### 3.1.2.1 การสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะผสม

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่า การลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัยในประเทศฝรั่งเศส ที่มีโทษระดับร้ายแรงนั้น ตั้งแต่การงดการเลื่อนระดับขั้น หรือการลดระดับขั้น หรือการให้ออกจากราชการชั่วคราว หรือการย้ายให้ไปปฏิบัติราชการที่อื่นขึ้นไปจนถึงโทษที่เป็นการให้ออกจากการนั้น ต้องผ่านการสอบสวนทางวินัยขององค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนวินัยข้าราชการ ซึ่งได้แก่คณะกรรมการข้าราชการของหน่วยงานนั้นๆ โดยรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการร่วมหลายฝ่าย (relatif aux commissions administratives paritaires) เลขที่ 82-45 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 1982 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีลักษณะเป็น

<sup>3</sup> ดุลย์พินิจ กิตติศักดิ์, “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการรัฐการของสำนักงานอัยการสูงสุด” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แขนงวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556), น.53.

<sup>4</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.75.

คณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง (Commission administrative paritaire – CAP) ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นในทุกกระทรวงอยู่แล้ว โดยสมาชิกขององค์กรสอบสวนทางวินัยดังกล่าวจะประกอบไปด้วยตัวแทนขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นๆ และตัวแทนของข้าราชการในจำนวนที่เท่ากัน

การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาประเภทหนึ่ง<sup>5</sup> มีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริง พิจารณาลงมติทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลการสอบสวนทางวินัยเพื่อเสนอต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยมติความเห็นของคณะกรรมการในการสอบสวนวินัยเรื่องต่างๆ ไม่ผูกพันความเห็นขององค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ กล่าวคือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาตามความเห็นนั้นๆ ของคณะกรรมการ แต่ต้องแสดงผลถึงความแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนไว้ด้วย<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศส มีข้อยกเว้นหลักประกันความเป็นธรรมที่การดำเนินการทางวินัยไม่ต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสอบสวน ได้แก่<sup>7</sup> กรณีอยู่ในสถานการณ์พิเศษ เช่น ภาวะสงคราม กรณีที่ข้าราชการถูกริบสิทธิในการประท้วงนัดหยุดงาน (privés du droit de grève) และกรณีที่เป็นการละทิ้งหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น (abandon de poste)

### 3.1.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

คณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง ประกอบด้วย ตัวแทนของข้าราชการ และตัวแทนของหน่วยงานในจำนวนที่เท่าเทียมกัน มีทั้งสมาชิกหลัก (membres titulaires) และสมาชิกเสริม (membres suppléants) ในกรณีที่สมาชิกหลักไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยมาตรา 5 กำหนดให้สมาชิกจากตัวแทนของหน่วยงานจะทำหน้าที่เป็นประธานในคณะกรรมการ คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการสอบสวนนั้น หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการร่วมๆ แล้ว อาจกล่าวได้ว่ากรรมการต้องอยู่ในระดับเดียวกับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือสูงกว่า ซึ่งมาตรา 6 ได้วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนสมาชิกของตัวแทนข้าราชการ โดยมีลักษณะการกำหนดจำนวนสมาชิกฝ่ายข้าราชการในคณะกรรมการร่วมๆ ในอัตราที่ก้าวหน้าตามจำนวนข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในระดับเดียวกัน ดังนี้

<sup>5</sup> ศรีัญญา โสตานิล, “ปัญหาคดีปกครองเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยข้าราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550), น.43.

<sup>6</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.75.

<sup>7</sup> พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.86.

(1) ในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีน้อยกว่า 20 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 1 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 1 คน

(2) ในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีมากกว่าหรือเท่ากับ 20 คน แต่ไม่ถึง 1000 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 2 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 2 คน

(3) ในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีมากกว่าหรือเท่ากับ 1000 คน แต่ไม่ถึง 5000 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 3 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 3 คน

(4) ในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีมากกว่าหรือเท่ากับ 5000 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 4 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 4 คน

ทั้งนี้เมื่อได้จำนวนสมาชิกฝ่ายข้าราชการเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว การกำหนดจำนวนสมาชิกฝ่ายส่วนราชการหรือหน่วยงานก็จะมีจำนวนเท่ากับสมาชิกฝ่ายข้าราชการ ดังที่กล่าวแล้วว่า สมาชิกของคณะกรรมการร่วมฯ มีวาระคนละ 4 ปี และสามารถเป็นได้อีก ทั้งนี้กรรมการสอบสวนในคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครองแต่ละคนต้องมีความเป็นกลาง และไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ มิฉะนั้นจะทำให้ผลการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับโดยศาลปกครองของฝรั่งเศส เช่น การห้ามมิให้กรรมการผู้กระทำความผิดทางวินัยหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางวินัยเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือกรรมการที่มีความเป็นปรปักษ์กับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ เป็นต้น

### 3.1.2.3 ขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนวินัย

กระบวนการในการสอบสวน เริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษนั้น ทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัย พร้อมทั้งบทลงโทษเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ โดยการแจ้งคำสั่งเรียกนั้น ต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้นั้นไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ<sup>8</sup> ภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยได้รับฟังผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จะตรวจรายงานความเห็นของการให้ลงโทษทางวินัยและพยานหลักฐานอื่น หลังจากนั้นคณะกรรมการจะลงความเห็นว่าจะลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการสถานใด ก็จะส่งเรื่องกลับคืนไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และต้องแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลของการสั่งลงโทษนั้นด้วย ซึ่งในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย นั้น ไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาให้ต้องมีคำสั่งลงโทษตามความเห็น

<sup>8</sup> พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, *อ้างแล้ว* เชิงบรรณที่ 2, น.84-85.

ของคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาอาจมีคำสั่งที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นน้อยมาก ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนต้องแสดงเหตุผลกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย กระบวนการนี้จึงเป็นหลักประกันขั้นดีประการหนึ่งที่จะคุ้มครองข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระบวนทางวินัยนั้นจะไม่มีลักษณะที่เร่งรีบจนเกินไป และภายหลังจากที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้ถูกคำสั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ หรืออุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐ ก็ได้ แต่การอุทธรณ์ต่อองค์กรหลังนี้ ต้องเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตั้งแต่กลุ่มที่ 2 ขึ้นไป นอกจากนี้ ข้าราชการอาจเลือกฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบและขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก็ได้ เนื่องจากศาลปกครองไม่ถือว่าการอุทธรณ์เป็นขั้นก่อนที่บังคับให้ต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล<sup>9</sup>

ทั้งนี้ ในกรณีที่ข้าราชการถูกดำเนินการทางวินัยในข้อกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดวินัยร้ายแรง ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกผู้บังคับบัญชาสั่งพักราชการเป็นเวลาไม่เกิน 4 เดือนได้ โดยยังมีสิทธิได้รับเงินเดือนอยู่ ซึ่งการสั่งพักราชการนี้ไม่ใช่โทษทางวินัย แต่เป็นมาตรการที่ทำให้ ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปอย่างเต็มที่ แต่คำสั่งพักราชการดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ และในกรณีที่ระหว่างถูกพัก ราชการมีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดวินัย ซึ่งต่อมาผลการ พิจารณาชี้ขาดว่าไม่ได้กระทำผิดทางวินัย ข้าราชการผู้นั้นก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีสิทธิกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมที่มีผู้มาดำรงตำแหน่งแทนนั้นแล้ว<sup>10</sup>

### 3.1.3 การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการแต่งตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย

สำหรับคดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับความบกพร่องของคณะกรรมการสอบสวนทาง วินัยซึ่งมีเหตุมาจากการแต่งตั้งกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้ามหรือมี สภาร้ายแรงไม่เป็นกลาง<sup>11</sup> เป็นต้น ได้ถูกจัดไว้ในส่วนเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของ กระบวนการ (vice de procédure)<sup>12</sup> ที่ทำให้เกิดคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งจากการศึกษาไม่พบว่า ใน คดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส ศาลได้ตรวจสอบ

<sup>9</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 75-76.

<sup>10</sup> *เพ็งอ้าง*, น.76.

<sup>11</sup> BANDET, L'action disciplinaire dans les trois fonction publiques, p. 102 อ้างถึงใน พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์. *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.122.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.63 อ้างถึงใน พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์. *เพ็งอ้าง*, หน้าเดียวกัน.

ความชอบเกี่ยวกับประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแต่อย่างใด ศาลจะวินิจฉัยเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการไม่มีอำนาจหรือปราศจากอำนาจในคดีเกี่ยวกับวินัยเพียงว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือไม่ ซึ่งโดยหลักแล้วผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย คือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง โดยศาลจะพิจารณาถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ทั้งในแง่ของผู้ทรงอำนาจ เนื้อหาของเรื่อง สถานที่ และเวลา เท่านั้น

### 3.2 องค์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีนั้น ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะด้านวินัยของข้าราชการพลเรือน แต่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนและการวินิจฉัยความผิดทางวินัยของข้าราชการนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลวินัยขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดทางวินัยของข้าราชการในบางกรณี ซึ่งโดยหลักแล้วประเทศเยอรมนีมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการอยู่ 2 ฉบับ คือ Bundesbeamten-gesetz (BBG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนของสหพันธ์ฉบับหนึ่ง และ Bundesdisziplinar-gesetz (BDG)<sup>13</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการลงโทษทางวินัยข้าราชการของประเทศเยอรมนีอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งใช้บังคับกับข้าราชการทุกประเภทและรวมถึงข้าราชการบำนาญ แต่ไม่รวมถึงวินัยของข้าราชการทหาร เนื่องจากมีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการประเภทดังกล่าวโดยเฉพาะ<sup>14</sup>

#### 3.2.1 รูปแบบขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศเยอรมนี

กฎหมายว่าด้วยข้าราชการของประเทศเยอรมนี หรือ Bundesbeamten-gesetz (BBG) ได้ กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการ โดยแบ่งวินัยของข้าราชการออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการทั่วไป ซึ่งหมายถึงข้าราชการที่ยังปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ และข้าราชการบำนาญ ซึ่งในการควบคุมวินัยของข้าราชการประเทศเยอรมนี กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ (BDG) ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการ

<sup>13</sup> Bundesdisziplinar-gesetz (BDG) เป็นกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการฉบับใหม่ที่บัญญัติขึ้นมาแทน Bundesdisziplinarordnung (BDO) ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยวินัยฉบับเดิม

<sup>14</sup> อุตม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้าวแล้ว เจริญรกรกที่ 1*, น.35.

บ้านาญ 2 สถาน ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชานอกจากมีหน้าที่ในการควบคุมวินัยแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนดังกล่าวอีกด้วย

องค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมนี เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดความสงสัยว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้กระทำความผิดทางวินัย ทั้งนี้การสอบสวนโดยองค์กรสอบสวนดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไป อีกทั้ง ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุดของสายการบังคับบัญชาสามารถเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ<sup>15</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมนีคือ องค์กรผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาตนเอง

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาทางวินัยในศาลปกครอง ซึ่งมีองค์คณะพิจารณาคดีวินัยข้าราชการ ซึ่งประกอบด้วยตุลาการจำนวน 3 คน และผู้พิพากษาสมทบที่มาจากข้าราชการ อีก 2 คน โดยผู้พิพากษาสมทบนี้นี้มีหน้าที่ร่วมการนั่งพิจารณาแต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ หรือร่วมลงมติแต่อย่างใด ซึ่งผู้พิพากษาสมทบคนหนึ่งควรเป็นข้าราชการที่มาจากสายงานเดียวกับข้าราชการที่ตกเป็นจำเลยในคดีวินัยด้วย<sup>16</sup>

### 3.2.2 หน้าที่ขององค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมนี

กระบวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่สามารถเริ่มกระบวนการสอบสวนได้มี 2 บุคคล ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา และข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา

กรณีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้เริ่มการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอันควรสงสัยได้ว่าข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้กระทำความผิดวินัย โดยผู้บังคับบัญชาต้องทำบันทึกการเริ่มการดำเนินการสอบสวนไว้ในสำนวนเพื่อเป็นพยานหลักฐาน การสอบสวนดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายบังคับบัญชาอาจเข้าดำเนินการสอบสวนเองได้เสมอ<sup>17</sup>

กรณีข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้เริ่มการสอบสวน เมื่อปรากฏกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการได้กระทำความผิดวินัย ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาของตน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ตนเองได้ ทั้งนี้ เพื่อพิสูจน์ตนเองให้พ้นข้อกล่าวหาดังกล่าว การ

<sup>15</sup> ดุลย์พินิจ กิตติศักดิ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น.38.

<sup>16</sup> *เพ็ญอ้าง*, น.39.

<sup>17</sup> *เพ็ญอ้าง*, น.38.

ร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาสามารถร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน หรือผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นเหนือขึ้นไปก็ได้<sup>18</sup>

หน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในฐานะองค์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน เริ่มจากต้องมีการแจ้งการเริ่มการดำเนินการสอบสวนให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งต้องระบุข้อกล่าวหาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยเรื่องใด รวมทั้งต้องแจ้งสิทธิที่จะให้การแก้ข้อกล่าวหาซึ่งสามารถทำได้ด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่แก้ข้อกล่าวหาก็ได้ และสิทธิตั้งตัวแทนรับมอบอำนาจดำเนินการต่อสู้ในการสอบสวนหรือตั้งทนายความเข้าร่วมการสอบสวนพิจารณาได้ให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยการแจ้งดังกล่าวไม่กระทบต่อการแสวงหาข้อเท็จจริง ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่ประสงค์จะให้การด้วยวาจาต้องดำเนินการแสดงเจตนาดังกล่าวภายในสองสัปดาห์ แต่หากต้องการยื่นคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรต้องยื่นภายในระยะเวลา 1 เดือน ซึ่งในกรณีที่ข้าราชการได้แสดงเจตนาให้การโดยวาจาต้องมีการดำเนินการรับฟังคำให้การด้วยวาจาภายใน 3 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้อื่นแสดงเจตนา หากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้การตามกำหนดด้วยเหตุสุดวิสัย ซึ่งได้มีการแจ้งข้อขัดข้องดังกล่าวแล้ว ให้มีการขยายระยะเวลารับฟังออกไป หรือทำหมายกำหนดวันเวลาใหม่แล้วแจ้งไปยังข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีที่มีการแจ้งสิทธิให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือมีการกำหนดเวลาไม่ถูกต้อง กฎหมายห้ามมิให้รับฟังคำให้การของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น<sup>19</sup>

### 3.3 องค์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศอังกฤษ

กฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศอังกฤษ คือ The Civil Service Management Code<sup>20</sup> ได้ตราขึ้นตามบทบัญญัติใน Part 1 ของ The Constitutional Reform and Governance Act 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ซึ่งประมุขของรัฐจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยตรงตามคำแนะนำของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงราชการ

<sup>18</sup> เฟิงอ้วง, น.39.

<sup>19</sup> เฟิงอ้วง, หน้าเดียวกัน.

<sup>20</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2560 จาก <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions>



(Minister for the Civil Service)<sup>21</sup> The Constitutional Reform and Governance Act 2010. ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่<sup>22</sup> รับพิจารณาและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดย The Civil Service Code และประมวลจริยธรรม (The ethical code) อันเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดและเงื่อนไขสำหรับข้าราชการทุกคน คณะกรรมการยังมีอำนาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ใดๆ ตามที่ The Civil Service Code กำหนด ซึ่งคณะกรรมการสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาได้เอง โดยในการสอบสวนหรือการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการมีอำนาจเรียกคู่กรณีในอุทธรณ์จัดเตรียมข้อมูลและให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมหรือให้คำแนะนำต่างๆได้<sup>23</sup> นอกจากนี้คณะกรรมการยังร่วมกับหน่วยงานอื่นๆในการส่งเสริมจรรยาบรรณและค่านิยมของข้าราชการด้วย<sup>24</sup> สำหรับการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินภายใต้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง (nemo iudex in causa sua) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias) และหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (sudi alteram partem) ซึ่งกระบวนการในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศอังกฤษก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักสำคัญดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะหลักที่ว่าบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ ดังนั้น

### 3.3.1 รูปแบบขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศอังกฤษ

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยจะมีความแตกต่างกันตามโทษทางวินัย ซึ่งแบ่งเป็น 6 สถาน จำแนกได้เป็น 2 ระดับ คือ โทษสถานเบา และโทษสถานหนัก ซึ่งในการสอบสวนข้าราชการพลเรือนของประเทศอังกฤษ องค์กรที่มีอำนาจสอบสวนความผิดทางวินัยจะแบ่งได้จากระดับโทษ เป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งจะได้รับโทษสถานเบา การสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ดำรงตำแหน่งสูงกว่า ซึ่งเป็นองค์กรต้นสังกัดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจวินิจฉัยและสั่งลงโทษได้เลย

<sup>21</sup> ดุลย์พินิจ กิตติศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.41.

<sup>22</sup> เพิ่งอ้าว, หน้าเดียวกัน.

<sup>23</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.39.

<sup>24</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2560 จาก <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/what-we-do/>

กรณีที่สอง ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยซึ่งจะได้รับโทษสถานหนัก กรณีนี้ผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งองค์กรสอบสวนขึ้น ซึ่งอาจแต่งตั้งผู้สอบสวน นายเดียวจากข้าราชการคนหนึ่ง หรือตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ ซึ่งเมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ เป็นอำนาจของผู้สั่งแต่งตั้งองค์กร สอบสวนที่จะพิจารณาตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยหรือไม่ และควรได้รับโทษสถานใด<sup>25</sup>

นอกจากนี้ การวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) หรือระดับอธิบดี หรือข้าราชการในตำแหน่งที่เทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าว ต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service ซึ่งกระทำต่อเมื่อได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงนั้นๆ ที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัด หรือนายกรัฐมนตรีแล้ว ส่วนในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่า ฉ้อโกง ซึ่งผลแห่งคำวินิจฉัยปรากฏว่าจะมีการดำเนินคดีอาญาแทนการดำเนินการทางวินัย กรณี ดังกล่าวเป็นอำนาจของ Head of Department หรือ Chief Executive ซึ่งกระทำต่อเมื่อได้ ปรึกษากับรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว

ในกรณีที่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ ทางวินัย หรือถูกสอบสวนในคดีอาญา ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกสั่งพักราชการเพื่อการปกป้องประโยชน์ สาธารณะได้

### 3.3.2 กระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเป็นผู้มีหน้าที่ เริ่มกระบวนการสอบสวนวินัย ดังที่กล่าวแล้วว่า ในโทษทางวินัยสถานเบา ผู้บังคับบัญชาที่ดำรง ตำแหน่งเหนือกว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอย่างน้อย 1 ชั้นมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยออกคำสั่ง ทางวินัยได้เอง แต่ในกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง การสอบสวนกรณีดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งองค์กรผู้สอบสวนซึ่งอาจแต่งตั้งจากข้าราชการคนหนึ่ง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

การสอบสวนในกรณีความผิดวินัยร้ายแรงผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวง เป็นผู้แต่งตั้งองค์กรผู้สอบสวน โดยกระบวนการสอบสวนเริ่มจากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ถูก กล่าวหาต้องแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ โดยการแจ้งต้องประกอบ ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เป็นเหตุแห่งข้อกล่าวหาด้วย หลังจากนั้นผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิยื่นคำแก้

<sup>25</sup> สุวรรณ ชนะสงคราม, “วินัยข้าราชการพลเรือนอังกฤษ,” วารสารข้าราชการ, ปีที่ 23 ฉบับที่ 5, น.72. (พฤษภาคม 2521).

ข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาอันสมควร หากเกิดกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างข้อกล่าวหากับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องการให้มีการสอบสวนพยานหลักฐานด้วยวาจาก็สามารถทำได้ และในการสอบสวนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจขอความช่วยเหลือจากผู้อื่นซึ่งอาจเป็นเพื่อนข้าราชการหรือผู้ร่วมงานเข้าช่วยเหลือตนในการสอบสวนได้

เมื่อดำเนินสอบสวนเสร็จ องค์กรสอบสวนจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานพร้อมกับทำความเข้าใจเพื่อรายงานต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งองค์กรสอบสวนนั้น โดยองค์กรสอบสวนจะเสนอความเห็นว่าการกล่าวหาของข้าราชการที่ถูกสอบสวนนั้น ได้กระทำความผิดตามที่ถูกลกล่าวหา และควรได้รับโทษสถานใด หรือไม่ พร้อมทั้งเหตุผลประกอบ

เมื่อได้รับรายงานจากองค์กรสอบสวนแล้ว ผู้สั่งแต่งตั้งองค์กรสอบสวนจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย และควรได้รับโทษสถานใด หรือไม่<sup>26</sup> ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนแล้ว ข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งทางวินัยซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวสามารถยื่นอุทธรณ์เป็นการภายในหน่วยงานได้ โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ผู้บังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งสูงกว่าผู้บังคับบัญชาที่พิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ซึ่งต้องดำรงตำแหน่งสูงกว่าอย่างน้อย 1 ชั้น และผู้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวควรจะต้องมีความเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้พิจารณาทางวินัยในขั้นต้นด้วย<sup>27</sup> ซึ่งในกรณีที่เป็นการคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออก ให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวง แต่หากเป็นการคำสั่งให้ลงโทษปลดออกให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์<sup>28</sup> ทั้งนี้ นอกจากการยื่นอุทธรณ์คำสั่ง

<sup>26</sup> เฟิงอ่าง, น.72.

<sup>27</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.42.

<sup>28</sup> คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (The civil Service Appeal Board) เป็นองค์กรอิสระ คณะกรรมการมีจำนวน 3 คน ประกอบไปด้วยประธาน 1 คน และกรรมการอีก 2 คน ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการแต่งตั้งประธานจากบุคคลที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชนที่ผ่านการคัดเลือกและเสนอชื่อโดย Council of Civil Service Union ส่วนกรรมการอีก 2 คน จะแต่งตั้งข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลเป็นเวลานานในหน่วยราชการ ซึ่งผ่านการคัดเลือกและเสนอชื่อโดย Official Side Panel คนหนึ่ง และข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union ซึ่งผ่านการคัดเลือกและเสนอชื่อโดย Trade Union Panel อีกคนหนึ่ง โดยคณะกรรมการจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ

ลงโทษทางวินัยดังกล่าวแล้ว หากข้าราชการซึ่งถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยเชื่อว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยกฎหมาย ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรม หรือฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อบทบัญญัติแห่ง Civil Service Code สามารถยื่นรายงานต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้

กระบวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบคณะกรรมการสอบสวน แต่แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันคือ ประเทศฝรั่งเศสมีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีระบบผสม ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนมีที่มาทั้งจากรัฐราชการแต่งตั้งและจากการเลือกตั้งตัวแทนของข้าราชการในจำนวนที่เท่ากัน แต่คณะกรรมการสอบสวนของประเทศอังกฤษใช้ในการสอบสวนวินัยร้ายแรงซึ่งมาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวง แต่ในส่วนของการสอบสวนทางวินัยของประเทศเยอรมนีกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้สอบสวนและลงโทษ แต่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงอาจเข้าแทรกแซงกระบวนการสอบสวนได้ อีกทั้งข้าราชการมีสิทธิขอให้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ตนได้เมื่อมีกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ทั้งนี้ เมื่อได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศแล้วในบทต่อไปจะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรสอบสวนวินัยของไทยต่อไป

## บทที่ 4

### องค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนจะเป็นอำนาจบังคับบัญชาอย่างหนึ่งของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีข้าราชการพลเรือนได้ฝ่าฝืนข้อกำหนดทางวินัยหรือได้กระทำความผิดทางวินัย กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยในขั้นตอนก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงซึ่งผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องจัดตั้งองค์กรกลุ่มขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอบสวนทางวินัยให้ได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนจริง ซึ่งองค์กรดังกล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนวินัย นอกจากนี้ในกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงผู้บังคับบัญชาอาจจัดให้มีการสอบสวนโดยองค์กรกลุ่มเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงหรือสอบสวนโดยองค์กรเดียวซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจสอบสวนความผิดวินัยกรณีนี้ได้เอง หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นเป็นผู้สอบสวนก็ได้

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะกล่าวถึงลักษณะอำนาจหน้าที่ต่างๆขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนขอกล่าวถึงวิวัฒนาการขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย เพื่อให้ทราบความเป็นมาดังนี้

#### 4.1 วิวัฒนาการขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน

สำหรับวิวัฒนาการขององค์กรสอบสวนวินัยในกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยนั้น แม้ว่า ระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยจะมีมาตั้งแต่มยุคสมบูรณาญาสิทธิราช<sup>1</sup> ซึ่งยังไม่มีกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระเบียบการบริหารงาน

<sup>1</sup> “การบริหารงานบุคคลของไทยสมัยโบราณ มีลักษณะเป็นแบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ ตำแหน่งหน้าที่ของ ข้าราชการจะเป็นประการใดนั้นเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยข้าราชการไม่มีเงินเดือนประจำ แต่มีรายได้จากการใช้ตำแหน่งนั้นไปเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเรียกว่า “ระบบกินเมือง นอกจากนี้ยังมีการทำนา ทำสวน หรือทำการค้าขายได้หากตำแหน่งหน้าที่ไม่เอื้อประโยชน์ที่พึงได้ ในยุคนั้นประชาชน หรือ “ไพร่” จำต้องถูกบังคับเกณฑ์เข้ามารับราชการ แบ่งเป็นสามประเภท คือ ไพร่หลวง ไพร่สม หรือไพร่ส่วย ซึ่งเมื่อถูกเกณฑ์มาก็มักได้รับตำแหน่งหน้าที่เพียงระดับพลทหาร หรือเป็นบ่าวไพร่รับใช้ของเจ้านาย หากเป็นผู้มีทักษะทางช่างก็ถูกเกณฑ์มาทำงานช่าง ซึ่งเป็นงานราชการ

บุคคลภาครัฐ อำนาจปกครองของผู้บังคับบัญชาจึงมีความเด็ดขาดและยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยที่ชัดเจนมากนัก เนื่องจากการปกครองบังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงานต่างเป็นไปตามรูปแบบที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นๆ กำหนดไว้<sup>2</sup> ในยุคสมัยดังกล่าว กระบวนการสอบสวนข้าราชการเพื่อลงโทษทางวินัยนั้นยังไม่ปรากฏรูปแบบที่แน่ชัด การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้บังคับบัญชาแต่ละกระทรวงกำหนดขึ้น ซึ่งไม่เป็นเอกภาพ การลงโทษข้าราชการเป็นไปตามดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาที่เห็นสมควร เว้นแต่ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูงซึ่งทรงโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนั้น การลงโทษถึงขั้นให้ออกจากราชการต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน

ความต่อเนื่องของระบบข้าราชการดังกล่าวได้ทอดยาวมาจนถึงยุคที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระเบียบการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยใช้หลักคุณธรรมแทนที่หลักอุปถัมภ์ที่ยึดถือมาแต่ดั้งเดิม จากการศึกษาพบว่า การลงโทษทางวินัยตามกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องผ่านการไต่สวนก่อน แต่กฎหมายในขณะนั้นยังมิได้กำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ขององค์การสอบสวนวินัยไว้ ซึ่งในการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คงมีเพียงความแตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ขององค์การสอบสวน ทั้งรูปแบบขององค์กร และอำนาจหน้าที่ขององค์การสอบสวน ซึ่งในยุคสมัยหลังนอกจากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแล้ว ยังมีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ

---

ในระดับต่ำ จึงไม่เป็นที่นิยมในการเข้ารับราชการ ส่วนการรับราชการในระดับสูงโดยเฉพาะในหน่วยงานที่มีผลประโยชน์มากก็จะมีการแข่งขันเข้ารับราชการ แต่หากงานใดไม่ค่อยมีผลประโยชน์กลับไม่เป็นที่นิยม จึงเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงแก้ไขโครงสร้างการบริหารราชการใหม่ โดยแบ่งหน่วยงานของรัฐออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม และได้มีการจัดแบ่งในภูมิภาคด้วยในเวลาต่อมา ซึ่งยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบัน แต่รูปแบบการบริหารงานบุคคลก็ยังคงใช้วิธีการเดิมอยู่ ไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไป โดยให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จัดการบริหารงานบุคคลเองโดยเอกเทศ” อมร รักษาสัตย์, “การบริหารงานบุคคลไทย : ห้าสิบปีแห่งการถอยหน้าถอยหลัง” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ เล่มที่ 2, ปีที่ 19, น.318. (เมษายน 2522)

<sup>2</sup> ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2469 ที่ทรงพิจารณานันทิกเรื่องระเบียบข้าราชการพลเรือนของกรมพระดำรงราชานุภาพ ความตอนหนึ่งว่า “...อีกประการหนึ่ง การปกครองภายในกระทรวงต่างๆ นั้น ไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นว่าควรวางแบบให้คล้ายกันและให้แน่นอนสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรม และมีสิทธิหรือหน้าที่ (duty) ต่อราชการเหมือนกันหมด เพื่อให้เป็นการสม่าเสมอ. ...” สำนักงาน ก.พ., พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2536), น.21-22.

คัดค้านกรรมการสอบสวน และอำนาจหน้าที่ต่างๆในกระบวนการสอบสวนวินัยขององค์กรสอบสวน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนวินัยให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในส่วนของวิวัฒนาการขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงใช้หลักเกณฑ์แบ่งช่วงจาก สามารถแบ่งออกเป็นสองช่วง คือ ช่วงก่อนมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และช่วงภายหลังมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

#### 4.1.1 องค์กรสอบสวนวินัยก่อนมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในยุคสมัยก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก นั้น ไม่ปรากฏว่ามีการสอบสวนก่อนการลงโทษทางวินัยในรูปแบบคณะกรรมการเหมือนดังเช่นในปัจจุบัน อีกทั้ง ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติข้อกำหนดลักษณะความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ด้วย แต่การลงโทษทางวินัยข้าราชการเป็นไปตามที่กระทรวงนั้นๆ ได้กำหนดขึ้นเอง<sup>3</sup> การลงโทษทางวินัยจึงจะเกิดขึ้นเมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนผู้ได้บังคับบัญชาได้กระทำความผิดวินัยและสมควรได้รับโทษถึงขั้นปลดออกจากราชการ ก็จะรายงานไปยังเสนาบดีเจ้ากระทรวงเพื่อพิจารณาให้ปลดข้าราชการพลเรือนผู้นั้นออกจากราชการเสียได้เลย โดยไม่จำเป็นต้อง

<sup>3</sup> หนังสือของเจ้าพระยามหิธรเรียนสมาชิกอภิรัฐกับเสนาบดีทุกคน ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2469 ความตอนหนึ่งว่า “... การปกครองภายในกระทรวงต่างๆ นั้นยังไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เพื่อความสม่ำเสมอควรวางแบบไว้ให้แน่นอนและคล้ายกันสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรมและมีสิทธิหรือหน้าที่ต่อราชการเหมือนกันหมด...” อ้างถึงใน เพ็งอ้วน, น.43.

หนังสือของเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการถึงเจ้าพระยามหิธร ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2469 ความตอนหนึ่งว่า “... อีกอย่างหนึ่งความผิดของข้าราชการนั้น ถ้าเรื่องใดควรมีโทษถึงปรับหรือกักขัง ก็มีกฎหมายและพระราชบัญญัติคุ้มครองอยู่แล้วแทบทุกสิ่งทุกอย่าง ความผิดของข้าราชการในหน้าที่นั้น ถ้ายังไม่เป็นความผิดเข้าในพระราชบัญญัติใดๆ แล้ว อำนาจทางฝ่ายปกครองของเจ้ากระทรวงที่มีอยู่แล้วก็คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ไล่ออกจากราชการ, เป็นการเพียงพออยู่แล้ว ... ข้อบังคับคำสั่งของกระทรวงต่างๆ ที่มีอยู่แล้วนั้น เป็นความดำริของเจ้ากระทรวงนั้นๆ ซึ่งอาจไม่ตรงกันทุกกระทรวง แม้แต่ทางการจะได้ดำเนินการเป็นอย่างเดียวกัน บางกระทรวงก็คงจะปฏิบัติยั้งบ้าง หย่อนบ้าง...” อ้างถึงใน เพ็งอ้วน, น.55-56.

อาศัยคำพิพากษาของศาลหรือรายงานการไต่สวนของกรรมการ<sup>4</sup> ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดวินัยต่างมีดุลพินิจในการลงโทษข้าราชการพลเรือนในสังกัดของตน เห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยซึ่งหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าควรได้รับโทษปลดออกก็จะรายงานไปยังเสนาบดีเจ้ากระทรวงต้นสังกัดเพื่อพิจารณาเห็นชอบ หากเสนาบดีเห็นชอบตามความเห็นแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็มีคำสั่งปลดข้าราชการพลเรือนผู้นั้นออกจากราชการได้เลย โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือรอคำพิพากษาของศาลเสียก่อน ซึ่งการลงโทษเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนว่าจะลงโทษอย่างไร ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เนื่องจากข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยของแต่ละกระทรวง หรือกรมมีความแตกต่างกัน<sup>5</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า ในยุคสมัยก่อนที่จะบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ยังไม่มีกฎหมายกำหนดลักษณะองค์การสอบสวนวินัยอย่างชัดเจน แต่เป็นอำนาจในการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเพื่อลงโทษทางวินัย

#### 4.1.2 องค์การสอบสวนวินัยภายหลังที่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะจัดระเบียบข้าราชการใหม่ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการเป็นระบบ และเกิดความเป็นธรรม เมื่อสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตได้นำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษข้าราชการพลเรือน ซึ่งนายอาร์. กียอง ที่ปรึกษาร่างกฎหมายชาวต่างชาติในขณะนั้นเป็นผู้ร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย จึงทรงโปรดให้ส่งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไปให้บรรดาอภิรัฐมนตรีและเสนาบดีร่วมกันพิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่กรมพระดำรงราชานุภาพ พระยศในขณะนั้น ทรงร่างขึ้น ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการ

<sup>4</sup> หนังสือของเสนาบดีกระทรวงทหารเรือถึงเจ้าพระยามหิธร ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2469 ความตอนหนึ่งในข้อ (4) ว่า ... ผู้ที่จะปลดออกจากราชการนั้น ตามนิติธรรมแห่งกระทรวงถือสิทธิแห่งความผิดวินัยของผู้บังคับบัญชา ถ้าเห็นสมควรปลดก็ปลดไป หากต้องจำเป็นอาศรัยคำพิพากษาศาล หรือรายงานการไต่สวนของกรรมการไม่ ... เว้นแต่บุคคลนั้นรับราชการในตำแหน่งชั้นที่ตั้งขึ้นโดยกระแสพระบรมราชโองการ คือชั้นหัวหน้ากรมแผ่นดิน ... ซึ่งจะต้องได้รับพระราชการพระบรมราชานุญาตก่อนจึงจะปลดได้ ซึ่งเดี๋ยวนี้ถ้าเสนาบดีพิจารณาเห็นพ้องด้วยกับผู้บังคับบัญชาชั้นสูงก็ปลดไปทีเดียว...” อ่างถึงใน *เพ็ญอ้วง*, น.73-74.

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมาย สวรรณภักดี, “การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), น.51.



พิจารณาระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งขึ้น และได้มีการนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีซึ่งมีการแก้ไขอีกหลายครั้ง จนกระทั่ง เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2471 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 โดยเริ่มบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 เป็นต้นมา

นับแต่ครั้งนั้นจนถึงปัจจุบันที่บังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประเทศไทยได้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้วทั้งสิ้น 10 ฉบับ ซึ่งในภาพรวมของการดำเนินการทางวินัย อันเป็นการควบคุมความประพฤติของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายแต่ละฉบับได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับข้อกำหนดทางวินัย รวมทั้งพฤติการณ์ที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษให้ออกจากราชการขึ้นตามลำดับ ซึ่งบางช่วงเวลา ข้อกำหนดทางวินัยก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องถือตามและกระทำตามรัฐธรรมนูญ<sup>6</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของข้อกำหนดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนจะบัญญัติอย่างไรนั้น เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เสมอ แต่ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การลงโทษอันเป็นมาตรการบังคับให้ข้าราชการพลเรือนเคารพเชื่อฟังข้อกำหนดทางวินัย โดยภาพรวมแล้วไม่ค่อยจะมีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบที่สำคัญมากนัก หากแต่ด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในฉบับต่างๆ รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่ได้ออกตามความบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ละฉบับ ทำให้กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยได้ถูกจัดให้เป็นระบบ และยกระดับของหลักประกันความเป็นธรรมขึ้นมาโดยลำดับ

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยข้าราชการ ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการค้นหาความจริงและพิสูจน์ความผิดของข้าราชการพลเรือนตามที่ถูกกล่าวหา นั้น บางยุคสมัยโดยเฉพาะช่วงยุคแรกๆ กฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบขององค์กรสอบสวน และหลักเกณฑ์ในการสอบสวนไว้อย่างชัดเจน แต่ในการตรากฎหมายฉบับหลังต่อมาก็ได้มีการพัฒนาทั้งในเรื่องของรูปแบบองค์กรสอบสวน และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการสอบสวนขึ้นมาโดยลำดับ วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงแบ่งลักษณะของการจัดองค์กรสอบสวนวินัยภายหลังจากที่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนออกเป็นช่วงที่กฎหมายยังมีได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดองค์กรสอบสวนวินัยไว้อย่างชัดเจน กับช่วงที่กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดองค์กรสอบสวนวินัยอย่างชัดเจน ดังนี้

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

#### 4.1.2.1 ช่วงที่ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรสอบสวนทางวินัยชัดเจน

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นฉบับแรกในปี พ.ศ. 2472 กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนด้วย หากแต่กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยไว้<sup>7</sup> กฎหมายฉบับดังกล่าวปรากฏบทบัญญัติเพียงว่า ในกรณีที่มีข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยที่มีโทษถึงขั้นไล่ออกนั้น หากเจ้ากระทรวงเห็นว่า หากให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวคงอยู่ในหน้าที่ราชการในระหว่างที่มีการไต่สวนหรือมีการพิจารณาจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ผู้บังคับบัญชาจะสั่งพักราชการตลอดเวลาที่มีการไต่สวนหรือพิจารณาก็ได้

เกี่ยวกับบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดองค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการเดิมมีการเสนอการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ในร่างพระราชบัญญัติลงโทษข้าราชการฯ ทั้งฉบับของนายอาร์. กียองและฉบับของกรมพระดำรงราชานุภาพ<sup>8</sup> ภายหลังเมื่อได้ทรงปรึกษามาชิกอภิสรรณมนตรี

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

<sup>8</sup> เกี่ยวกับร่างบทบัญญัติการจ้ององค์กรสอบสวนวินัยในการไต่สวนก่อนการลงโทษนั้น ได้ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวจากหลักฐานดังต่อไปนี้

(1) หนังสือเสนาบติกระทรวงกลาโหม ลงวันที่ 19 ตุลาคมพุทธศักราช 2469 ที่แจ้งเจ้าพระยามหิธร สรุปความตอนหนึ่งได้ว่า “... ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษข้าราชการพลเรือนซึ่ง นายอาร์. กียอง ที่ปรึกษากรมร่างกฎหมายที่ร่างถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว มีความเห็นว่า ... ควรถือเป็นมูลฐานที่จะจัดการให้สำเร็จรูปเป็นระเบียบใช้ได้ทั่วไปทุกกระทรวง ... 3) การตั้งกรรมการไต่สวนตามความในมาตรา 11 ระบุไว้แน่นอนว่า ให้ตั้งขึ้นทางกระทรวงที่กรุงเทพฯ นั้น เห็นว่าไม่ควรจำกัดหลักแหล่ง ควรจะสั่งให้ตั้งกรรมการในที่ใดๆ ก็ได้ เพราะถ้าจำกัดเอากรุงเทพฯ หากผู้รับโทษรับราชการอยู่หัวเมืองไกลจะต้องเข้ามาแก้คดี ก็จะมีบังเกิดความสิ้นเปลือง ทั้งเป็นความยากลำบากอย่างยิ่งในการที่กรรมการนั้นจะเรียกสืบพยานด้วย และว่าโดยนัยนี้ ตัวผู้ที่เป็นกรรมการก็ไม่ควรจำกัดว่าต้องเป็นข้าราชการชั้นสูง *อ้างถึงใน*, สำนักงาน ก.พ., พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2536), น. 28-29.

(2) บันทึกความเห็นของเสนาบติกระทรวงกลาโหมที่แนบมาตามหนังสือเสนาบติกระทรวงกลาโหม ที่ 76/19877 ลงวันที่ 8 ธันวาคม พุทธศักราช 2469 แจ้งความไปยังเจ้าพระยามหิธรซึ่งปรารภเกี่ยวกับบันทึกเรื่องระเบียบข้าราชการพลเรือนของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระดำรงราชานุภาพ ความตอนหนึ่งว่า ... ในส่วนอาญาของกระทรวงสำหรับลงโทษข้าราชการพลเรือนในฐานะละเมิดวินัย ข้าพเจ้าได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างของกรมร่างกฎหมาย พร้อมด้วยความเห็น

และบรรดาเสนาบดีทุกคนแล้วจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้นำร่างกฎหมายทั้งฉบับของนายอาร์. กียอง และฉบับของกรมพระดำรงราชานุภาพ มาพิจารณาร่วมกัน โดยทรงแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเปรียบเทียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเพื่อวางหลักการการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้ใช้ร่างของกรมพระดำรงราชานุภาพในการพิจารณาเป็นหลัก เมื่อได้ผ่านการประชุมพิจารณาและให้มีการวิจารณ์การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ต่อมาทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้นำหลักการที่คณะกรรมการพิจารณาฯ ได้วางไว้ไปยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นเสนอต่อเสนาบดีสภา ซึ่งแรกเริ่มร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มี 29 มาตรา ยังมิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งในชั้นของการประชุมคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติฯ ได้มีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนหลายครั้ง ซึ่งที่ประชุมได้ตกลงกันเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของวินัยข้าราชการพลเรือนและการลงโทษ โดยนำบันทึกเรื่องระเบียบข้าราชการพลเรือนของกรมพระดำรงราชานุภาพในการยกร่างเพิ่มเติมเป็นหลัก

โดยหนังสือที่ 59/15626 ลงวันที่ 19 ตุลาคมศกนี้ นั้นแล้วยังคงมีความเห็นอยู่ตามทำนองนั้น หากจะแก้ไขไปจากนั้นบ้าง ก็คงจะไม่สู้มีข้อขัดข้องนัก แต่ในส่วนที่กรมพระดำรงฯ ทรงมานี้ มีถ้อยคำบางประการที่ใครจะทักท้วงเพราะเหตุว่าอาจเป็นหลักการเฉพาะเรื่องได้ตั้งจะกล่าวต่อไปนี้

ก) ในข้อ 19 มีความว่า "ปลดออกจากราชการสำหรับลงโทษผู้ซึ่งไม่สมควรจะอยู่ในตำแหน่งราชการเพราะไม่สามารถจะรับราชการต่อไป ฯลฯ" นั้นเห็นขัดกันอยู่ เพราะความสามารถในราชการอันเนื่องแต่โง่เขลาเบาปัญญาก็ดี, ใจคออ่อนแอไม่หนักแน่นก็ดี, ภาย, ใจทุกพลภาพก็ดี, เหล่านี้ เป็นความบกพร่องโดยสภาพธรรมดา มิใช่ความผิด แม้จะเอาออกจากราชการ จะเรียกว่าลงโทษนั้นหาควรไม่

ข) ในข้อ 20 การกำจัดหรือปลดข้าราชการ ต้องมีคำพิพากษาของศาล หรือมีกรรมการไต่สวนก่อนนั้น ก็เป็นการดีอยู่ แต่ถ้าเกี่ยวข้องยกเพราะไร้ความสามารถ ก็ดูเป็นการยากที่จะไต่สวน ย่อมอยู่แก่ความวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชายิ่งกว่า. ..." อ้างถึงใน เพ็งอ้วน, น.67-68.

(3) บันทึกเรื่องระเบียบข้าราชการพลเรือนของกรมพระดำรงราชานุภาพ ข้อ 21 ทรงร่างไว้ว่า "อาญาให้พักราชการนั้นเสนาบดีเจ้ากระทรวงมีอำนาจที่จะลงแก่ข้าราชการซึ่งฐานอยู่ในระหว่างพิจารณาว่าจะมีความผิดต้องกำจัด หรือต้องปลดออกจากราชการหรือไม่ ดังเช่นข้าราชการซึ่งต้องหาในคดีอาญา เมื่อศาลได้สั่งให้พิจารณาคดีนั้น หรือในเวลาเมื่อเสนาบดีเจ้ากระทรวงได้สั่งให้มีการไต่สวนความผิดของข้าราชการผู้นั้น ผู้ซึ่งต้องพักราชการไม่ได้รับเงินเดือนในระหว่างเวลาที่พักราชการ แต่ถ้าศาลหรือกรรมการพิพากษาว่าหาความผิดมิได้ไซ้ ให้คงรับเงินเดือนในเวลาที่ต้องพักราชการเหมือนกับลาพักโดยได้รับอนุญาต" อ้างถึงใน เพ็งอ้วน, น.12.

แต่ท้ายที่สุดแล้วเมื่อมีการเสนอร่างต่อที่ประชุมเสนาบดีสภาซึ่งได้มีการแก้ไขอีกครั้ง และได้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ไม่ปรากฏว่าในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดองค์การสอบสวนทางวินัยไว้ด้วย<sup>9</sup> คงปรากฏเพียงการไต่สวนก่อนการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนเท่านั้น

อาจสรุปได้ว่า กระบวนการก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยที่มีโทษถึงขั้นไล่ออกแก่ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกนี้ จะมีการไต่สวนข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเสียก่อนที่จะมีการไล่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นออกจากราชการ เพื่อให้ได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมีการกระทำความผิดวินัยถึงขนาดนั้นหรือไม่ โดยรูปแบบของการไต่สวนไม่ปรากฏชัด แต่อาจสันนิษฐานได้ว่า การไต่สวนน่าจะต้องการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นที่กรุงเทพมหานคร หรือที่ต่างจังหวัดก็ได้ ประกอบด้วยกรรมการอย่างน้อย 3 คน เพื่อทำการสอบสวนให้ได้ความเป็นสัจว่าผู้ถูกสอบสวนได้กระทำความผิดวินัยจริง ซึ่งนับได้ว่าคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำการสอบสวนดังกล่าวมานั้น อาจถือเป็นองค์การสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนได้ อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวอาจเป็นวิธีการสอบสวนความผิดทางวินัยในทางปฏิบัติ เนื่องจากยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการสอบสวนกำหนดไว้ชัดเจน

ส่วนในกรณีที่มีการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนว่ากระทำความผิดวินัยซึ่งมีโทษไม่ถึงขั้นไล่ออกจากราชการ นั้น เช่น ลดตำแหน่ง หรือลดขั้น ตัดเงินเดือน หรือดำเนินโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษ มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษนั้นได้เลย โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนแก่ผู้กระทำความผิดก่อน<sup>10</sup>

แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์การสอบสวนวินัยและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยไว้โดยละเอียดเหมือนเช่นปัจจุบัน แต่บทบัญญัติว่าด้วยวินัยข้าราชการพล

<sup>9</sup> ตามหนังสือของนายกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่กราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 8 กันยายน พระพุทธศักราช 2471 ความตอนหนึ่งว่า ... ร่างพระราชบัญญัติภาคที่ 3, 4, 5 (ว่าด้วยวินัยแห่งข้าราชการพลเรือน, ว่าด้วยการลงโทษข้าราชการพลเรือน, ว่าด้วยการให้พักราชการและลาออกจากราชการ) นั้น ได้ประกอบขึ้นจากบันทึกพระดำริของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระตำรงราชานุภาพ เป็นส่วนใหญ่แต่กรรมการได้ตัดทอนแลเพิ่มเติมข้อความ แล บทบัญญัติขึ้นเปนอนุกรมการ ได้พิเคราะห์ แล เจรจา (discuss) กันโดยละเอียดหมดทุกข้อ จึงเห็นด้วยเกล้าฯ ว่า เป็นบทบัญญัติที่พึงวางไว้เป็นเค้ามูลได้...” อ่างถึงใน *เพ็ญอ่าง*, น.353.

<sup>10</sup> ประณูญ สุวรรณภักดี, “การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), น.75.

เรือดั้งกล่าวข้างต้น นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ยังถือปฏิบัติ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนต่อมาอีก 3 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 กฎหมายก็มิได้มีการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีการสอบสวนดังกล่าว

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2476 ได้บัญญัติให้แยกการไต่สวนเพื่อปลดข้าราชการเพราะเหตุมีมลทินจากการถูกสอบสวนซึ่งหากให้รับราชการอีกอาจเสียหายแก่ราชการ ออกเป็น 2 กรณี โดยกำหนดผู้ทำหน้าที่สอบสวนในแต่ละกรณีต่างกัน คือ กรณีแรกเป็นการไต่สวนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำวินัยซึ่งมีโทษไล่ออก ซึ่งตามมาตรา 53 วรรคสอง กำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการไต่สวนก่อน และกระทรวงเจ้าสังกัดสามารถปลดข้าราชการออกจากราชการได้เอง ส่วนอีกกรณีหนึ่ง คือ การไต่สวนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยซึ่งมิใช่ความผิดที่มีโทษถึงขั้นไล่ออก กรณีนี้กระทรวงเจ้าสังกัดเมื่อทำการไต่สวนแล้วต้องรายงานไปยัง ก.พ. เพื่อพิจารณา ซึ่งหาก ก.พ. เห็นว่าเป็นกรณีที่มีมลทินหรือมีความมัวหมองและกระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่าหากให้รับราชการต่อไปจะทำให้เสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 34 วรรคสอง (ก) ก็ให้ปลดออกจากราชการได้โดยไม่มีความผิดแต่ประการใด

กฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2479 มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการสอบสวนในกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ ต้องเป็นการสอบสวนโดยคณะกรรมการให้ได้รับความเป็นสัตย์ว่าผู้ถูกสอบสวนได้กระทำความผิด แต่กฎหมายได้เปลี่ยนแปลงผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางวินัย โดยกำหนดให้ ก.พ. เป็นองค์กรพิจารณาความผิดแก่ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยถึงขั้นไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ แต่หากผลการสอบสวนปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้ความว่ากระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา แต่กรณีที่ถูกกล่าวหานั้นก็ยิ่งทำให้ข้าราชการผู้นั้นมีมลทินอยู่ หากเจ้ากระทรวงเห็นว่าการให้กลับเข้ารับราชการอีกอาจเสียหายแก่ราชการ ก็มีอำนาจสอบสวนด้วยวิธีใดๆ โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก เพื่อออกคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญโดยไม่มีความผิด แล้วจึงรายงานไปยัง ก.พ. ต่อไป

ส่วนกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2482 ยังคงมิได้บัญญัติถึงรูปแบบของการสอบสวนที่ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนเหมือนเดิม หากแต่องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งคือ ก.พ. ตามกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2479 ได้ถูกปรับเปลี่ยนโดยกฎหมายฉบับนี้ โดยลดอำนาจการพิจารณาทางวินัยข้าราชการพลเรือนลงเหลือเพียงให้ ก.พ. มีอำนาจพิจารณาความผิดเฉพาะข้าราชการพลเรือนชั้นเอกและชั้นพิเศษเท่านั้น ส่วนข้าราชการพลเรือนชั้นอื่นกฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณา

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติให้ วิธีการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎ ก.พ. โดยเปลี่ยนผู้

มีอำนาจพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนทั้งหมด เป็น ก.พ. อีกครั้ง และกำหนดระยะเวลา ให้การสอบสวนนั้นแล้วเสร็จโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม มิได้มีการออกกฎ ก.พ. เกี่ยวกับวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ การสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยวิธีการสอบสวนวินัยจึงยังคงเป็นเช่นเดิม นอกจากนี้ ในกรณีความผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนเป็นการกระทำความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้ากระทรวงที่จะมีคำสั่งไล่หรือปลดข้าราชการพลเรือนผู้กระทำนั้นออกจากราชการได้โดยมิต้องทำการสอบสวน

#### 4.1.2.2 ช่วงที่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบและหน้าที่ขององค์กรสอบสวนแล้ว

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้ถูกกำหนดขึ้นไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 82 (พ.ศ. 2495) ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

โดยกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ค้นหาความจริง และแจ้งข้อกล่าวหาตามที่มีผู้กล่าวหาหรือตามที่ปรากฏจากพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบทุกข้อ ทุกประเด็น ในการสอบสวนวินัยผู้ถูกกล่าวหา และยังคงกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะชี้แจงและนำพยานหลักฐานมาสู้เพื่อแก้ข้อกล่าวหาได้ และมีข้อกำหนดในการสอบสวนปากคำ นอกจากผู้กำลังถูกสอบสวน ห้ามมิให้คณะกรรมการสอบสวนยินยอมให้บุคคลอื่นเข้าฟังการสอบสวน เว้นแต่เป็นบุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนเรียกมาเพื่อเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน และห้ามมิให้บุคคลอื่นนอกจากกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนในฐานะกรรมการสอบสวน หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังใช้กับกรณีสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการเพราะสาเหตุมีมลทินหรือมัวหมองจากการถูกสอบสวนซึ่งหากให้รับราชการอีกจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ และสาเหตุหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนด้วย แต่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีที่ตั้งให้ออกจากราชการด้วยเหตุหย่อนความประพฤติหรือบกพร่องในหน้าที่ด้วยเหตุใดๆ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้เคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องการสอบสวนตามพระราชกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ว่าต้องมีการเรียกตัวผู้ถูกกล่าวหา มาแจ้งข้อหาให้ทราบและให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ชี้แจงหรือแก้ข้อหา นั้นๆ ตามสมควร ส่วนการเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาสอบสวนหรือประกอบเรื่องด้วยหรือไม่ นั้นย่อมสุดแล้วแต่รูปเรื่องเป็นเรื่องๆ ไป <sup>11</sup>

หลังจากนั้น ก.พ. ได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบปากคำพยานที่อยู่ไกล ไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2496) ซึ่งได้ยกเลิกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 82 (พ.ศ. 2495) ซึ่งกรณี

<sup>11</sup> เฟิงอ้วง, น.79.

ดังกล่าวหากไม่สะดวกที่จะไปสอบปากคำ คณะกรรมการสอบสวนสามารถส่งคำถามและคำถามของผู้ถูกกล่าวหาที่ถามเพิ่มเติมไปให้พยานชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษรกลับมาได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายได้พัฒนาโดยมีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งถือเป็นองค์การสอบสวนวินัยไว้แล้ว แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวก็ยังมีได้กำหนดรูปแบบขององค์การสอบสวนวินัยไว้อย่างชัดเจน

ในปีถัดมา ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ก.พ. จึงได้ออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 60 (พ.ศ. 2497) ว่าด้วยการสอบสวน ขึ้นใหม่เพื่อบังคับใช้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีการวางหลักเกณฑ์ในการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนให้เป็นระเบียบและเป็นขั้นตอน โดยได้เริ่มมีการกำหนดรูปแบบขององค์การสอบสวนวินัยโดยกำหนดให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเพื่อทำการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ประธานคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวให้ตั้งจากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในชั้นหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งผู้สั่งแต่งตั้งจะตั้งตนเองเป็นประธานกรรมการก็ได้ ส่วนกรรมการอื่นให้ตั้งจากข้าราชการที่อยู่ในชั้นหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่ในกรณีจำเป็นสามารถตั้งกรรมการจากข้าราชการที่อยู่ในชั้นหรือดำรงตำแหน่งที่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ โดยคำสั่งแต่งตั้งให้ทำเป็นหนังสือตามแบบหนังสือราชการ โดยระบุตัวผู้ถูกกล่าวหากับเรื่องที่สอบสวนไว้ด้วย และผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนต่อผู้สั่งแต่งตั้งฯ ได้หากปรากฏเหตุตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว<sup>12</sup> ในกรณีนี้ผู้สั่งแต่งตั้งมีอำนาจในการพิจารณาข้อคัดค้านกรรมการสอบสวนนั้น โดยต้องบันทึกเหตุผลในการพิจารณาตัดสินสำนวนการสอบสวนไว้ด้วย ส่วนกรณีที่กรรมการสอบสวนเห็นว่าตนเองมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านก็ต้องรายงานให้ผู้สั่งแต่งตั้งฯ พิจารณาเช่นกัน นอกจากนี้การเปลี่ยนตัวกรรมการผู้ใดผู้หนึ่งหรือการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมเป็นอำนาจของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กระบวนการในการสอบสวน กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้องค์คณะสอบสวนทางวินัยต้องมีจำนวนกรรมการที่นั่งสอบสวนอย่างน้อยสองคน โดยต้องแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่ปรากฏให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง หรือนำพยานหลักฐานมาสู้ด้วยเพื่อแก้ข้อกล่าวหาเหล่านั้นได้ แต่ห้ามมิให้บุคคลอื่นนอกจากผู้ที่ถูกสอบสวนอยู่เข้าฟังการสอบสวน เว้นแต่จะเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้

<sup>12</sup> กฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้กำหนดลักษณะของเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวน ไว้ดังนี้

- 1) เป็นพยานที่ได้รู้ได้เห็นเหตุการณ์ในเรื่องที่สอบสวนนั้น
- 2) เป็นผู้มีส่วนประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวนนั้น
- 3) เป็นผู้มีส่วนเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา

สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือบุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนเรียกตัวมาเพื่อประโยชน์แก่ การสอบสวน ส่วนในการประชุมปรึกษาของคณะกรรมการสอบสวนจะนับเป็นองค์คณะที่สามารถ ดำเนินการประชุมได้ ในที่ประชุมต้องมีประธานกรรมการและกรรมการอยู่จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามคน ทั้งนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่ได้ กำหนดจำนวนคณะกรรมการสอบสวนไว้ชัดเจน และไม่มีข้อกำหนดว่าต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนอย่างน้อยกี่คน แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในข้อกำหนดว่าด้วยองค์ประชุมของ คณะกรรมการสอบสวนแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนจำนวน 3 คน เป็นอย่างน้อย

ต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการพล เรือนมาใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนวินัย ข้าราชการก็ได้เปลี่ยนเช่นกัน โดยใช้บังคับตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยการสอบสวน ปรึกษา หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การสอบสวนวินัยจึงได้ถูกกำหนดให้กว้างขึ้น กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งจากคณะกรรมการที่ผู้สั่งแต่งตั้ง เห็นสมควร และกฎหมายยังกำหนดจำนวนของคณะกรรมการให้ชัดเจนขึ้นด้วย โดยต้องแต่งตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคน สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งประธาน กรรมการกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ เช่นกัน เพียงต้องดำรงตำแหน่งหรือระดับที่ไม่ต่ำกว่า ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหา นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้สามารถแต่งตั้งเลขานุการด้วยก็ได้ แต่กฎหมายก็มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการไว้ ส่วนการคัดค้านกรรมการ สอบสวนกฎหมายได้กำหนดลักษณะที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้าน<sup>13</sup> กรรมการสอบสวนเพิ่มขึ้น และให้ รวมถึงการคัดค้านเลขานุการด้วย โดยอำนาจในการพิจารณาเหตุคัดค้านกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนกรรมการยังเป็นอำนาจของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ เช่นเดิม

<sup>13</sup> กฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้กำหนดลักษณะของเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวนและ เลขานุการ ไว้ดังนี้

- 1) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในเรื่องที่สอบสวน
- 2) เป็นผู้มิผลประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- 3) เป็นผู้มิเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นญาติโดยเกี่ยวข้องเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดา หรือ มารดากับคู่กรณี



สำหรับวิธีการสอบสวนนั้นยังคล้ายกับการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับเดิม ซึ่งกฎหมาย ก.พ. ฉบับใหม่นี้ได้วางระบบการสอบสวนโดยกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนไว้อย่างชัดเจนขึ้น ได้แก่ การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหา การสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้ามาสืบแก้ข้อกล่าวหาในเวลาอันสมควร นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการสอบสวนขึ้นตอนต่างๆ เช่น การคัดค้านกรรมการหรือเลขานุการ การสอบสวนของคณะกรรมการ การพิจารณาสั่งของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ และการสอบสวนเพิ่มเติม ไปด้วย รวมทั้งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องเร่งรัดการสอบสวน ทั้งนี้ เพื่อให้การสอบสวนมีความรวดเร็วขึ้น สำหรับขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหา กรรมการสอบสวนต้องอธิบายข้อกล่าวหาพร้อมแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและสิทธิที่จะได้รับให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อเกิดความเข้าใจและไม่หลงประเด็นในการต่อสู้หรือในการอ้างพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา อีกทั้ง ยังเพิ่มข้อกำหนดให้ดุลยพินิจแก่คณะกรรมการในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้การรับสารภาพว่าได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา โดยจะต่อไปทำการสอบสวนต่อไปเพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของเรื่องที่สอบสวนหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่มีเหตุให้ออกจากราชการเพราะเหตุหย่อนความสามารถด้วยเหตุใดในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนหรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ด้วยเหตุใด ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่าหากให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการนั้น ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีดังกล่าวด้วย โดยแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้ามาสืบแก้ข้อกล่าวหา แต่หากมีการสอบสวนข้าราชการพลเรือนผู้นั้นว่าได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีเดียวกันไว้แล้ว จะใช้สำนวนการสอบสวนนั้นพิจารณาโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนแทนกฎหมาย ก.พ. ฉบับเดิม กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การสอบสวนวินัยชัดเจนยิ่งขึ้นจากเดิม กล่าวคือนอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีกสองคนแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และกำหนดให้ประธานกรรมการหรือกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน นอกจากนี้ ในกรณีมีความจำเป็น กฎหมายยังกำหนดให้สามารถแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพล

เรือนด้วยก็ได้ ในกรณีภายหลังการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา กฎหมายกำหนดให้เหตุดังกล่าวไม่กระทบถึงสถานะประธานในองค์กรสอบสวน ส่วนสิทธิในการคัดค้านกรรมการสอบสวนของผู้ถูกกล่าวหา กฎหมายฉบับนี้ได้เพิ่มเติมเหตุแห่งการคัดค้านมากขึ้น และให้ถือเป็นเหตุคัดค้านผู้ช่วยเลขานุการด้วย<sup>14</sup> โดยผู้ซึ่งถูกคัดค้านอาจทำคำชี้แจงได้ ผู้มีอำนาจในการพิจารณาข้อคัดค้านกรรมการสอบสวนรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมคณะกรรมการสอบสวนยังคงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเช่นเดิม ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งฯ ไม่สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการพิจารณาข้อคัดค้านกรรมการสอบสวนภายใน 15 วัน กฎหมายกำหนดให้ผู้ซึ่งถูกคัดค้านต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรสอบสวน

สำหรับวิธีการสอบสวนตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ประธานกรรมการนัดประชุมเพื่อวางแนวทางการสอบสวนเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน ตลอดจนรายละเอียดของพฤติกรรม และรวบรวมประวัติความประพฤติของผู้ถูกกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา และแจ้งข้อกล่าวหากับสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยกำหนดให้อธิบายข้อกล่าวหาเหล่านั้นด้วย หลังจากนั้นกรรมการถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือให้ถ้อยคำแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบพยานหลักฐานสนับสนุนการแก้ข้อกล่าวหา โดยกฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการขั้นตอนต่างๆในการสอบสวนไว้ด้วย พร้อมทั้งกำหนดให้การแจ้งข้อกล่าวหา หรือสิทธิต่างของผู้ถูกกล่าวหาต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อไว้เป็นพยานหลักฐานด้วย กฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้บังคับใช้ต่อมาแม้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และบังคับใช้จนกระทั่งได้มีการออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับดังกล่าว

<sup>14</sup> กฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้กำหนดลักษณะของเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวน รวมถึงผู้ช่วยเลขานุการ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- 2) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา
- 5) มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

ในปัจจุบัน ได้มีการบังคับใช้กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยหลักการแล้วกฎหมายยังคงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน คล้ายกับกฎ ก.พ. ฉบับเดิม โดยกฎหมายได้วางหลักการการจัดตั้งองค์กรสอบสวนไว้เช่นเดียวกับกฎ ก.พ. ฉบับเดิม

ในกรณีเป็นการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง การจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัยตามกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัยตามกฎหมายเดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม กล่าวคือ ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในส่วนนี้ได้มีการเพิ่มเติมสำหรับกรณีที่มีเหตุจำเป็นสามารถแต่งตั้งประธานและกรรมการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองก็ได้ โดยกฎหมายยังคงหลักการที่ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาไว้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการ<sup>15</sup> กรรมการสอบสวนอย่างน้อย 1 คนต้องแต่งตั้งมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย และสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมือง หรือจากพนักงานราชการหรือลูกจ้างประจำก็ได้ นอกจากนี้ สิทธิในการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนของผู้ถูกกล่าวหา แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมเหตุแห่งการคัดค้านขึ้นมากกว่าฉบับที่แล้ว แต่กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น<sup>16</sup> แต่สำหรับการ

<sup>15</sup> โปรดดู หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว2 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557 เรื่องกำหนดตำแหน่งประธานกรรมการตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย พ.ศ. 2556

<sup>16</sup> กฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้กำหนดลักษณะของเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวน รวมถึงผู้ช่วยเลขานุการ ไว้ดังนี้

- 1) เป็นผู้กล่าวหาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 3
- 2) เป็นคู่หมั้น หรือคู่สมรสของผู้กล่าวหา
- 3) เป็นญาติของผู้กล่าวหา คือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกที่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น
- 4) เป็นผู้มีส่วนเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา หรือกับคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา
- 5) เป็นผู้มิประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- 6) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา

พิจารณาเหตุคัดค้านและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการที่ถูกคัดค้านยังคงมีหลักการเหมือนกับกฎหมายเดิม

ในกรณีการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดลักษณะขององค์การสอบสวนไว้ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรกเป็นองค์การสอบสวนที่มีลักษณะเป็นองค์การเดี่ยว ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการสอบสวนเอง ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งเป็นองค์การสอบสวนที่มีลักษณะเป็นองค์การกลุ่ม คือ เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่มีข้อสังเกตว่า แม้กฎหมายจะกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมาใช้ในการสอบสวนโดยองค์การสอบสวนในลักษณะนี้ แต่ต้องสอบสวนดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเหมือนกับองค์การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงนี้ ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย เป็นกรรมการในองค์การสอบสวนวินัยนี้ก็ได้<sup>17</sup>

การสอบสวนกรณีมีมูลกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายยังคงหลักการของการสอบสวน คือ ต้องมีการตั้งเรื่องกล่าวหา ตั้งคณะกรรมการสอบสวน การแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา และหากผลการสอบสวนเสร็จสิ้นโดยคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า กรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ต้องส่งเรื่องให้อ.ก.พ. สามัญ พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. สามัญ มีมติประการใด ก็ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แต่ส่วนที่แตกต่างไปจากกฎ ก.พ. ฉบับเดิมมีบางประการ ได้แก่

7) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรมมีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

<sup>17</sup> เนื่องจากในกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการทางวินัยโดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 12 กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน ดำเนินการตามบทบัญญัติในข้อ 18 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ ข้อ 19 ข้อ 20 ข้อ 21 ข้อ 22 ข้อ 23 ข้อ 24 และข้อ 25 โดยอนุโลมแต่ไม่บังคับให้ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในข้อ 18 วรรคสาม ที่กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องมี ผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย เป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 1 คน

(1) ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีตามมาตรา 93 ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (1) – (11)<sup>18</sup> และอีกกรณีหนึ่งคือ กรณีตามมาตรา 94 (4) โดยกฎ ก.พ.ฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในข้อ 16 และข้อ 17 คือ กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน

(2) หลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาสอบสวน ซึ่งกฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้กำหนดให้ แต่งตั้งลูกจ้างประจำหรือพนักงานราชการเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ กำหนดระยะเวลาเร่งรัดการสอบสวนให้เสร็จภายใน 120 วัน และสามารถขยายเวลาได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน แต่ไม่ได้จำกัดจำนวนครั้ง ตัดชั้นตอน การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา แม้จำนวนกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการสอบสวนที่จะสอบปากคำพยานจะเกิน 3 คน ก็ตามสามารถใช้จำนวนกรรมการสอบสวนขั้นต่ำจำนวน 3 คน ได้ กฎ ก.พ. ฉบับนี้ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาหน้าที่ปรึกษา หรือทนายความเข้ามาร่วมในการสอบสวนได้ และในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ว่าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ตาม ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาต่อไปโดยกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาสอบสวนเพื่อให้มีการเร่งรัดการสอบสวนไว้ด้วย

อาจสรุปได้ว่า การจัดองค์กรสอบสวนวินัยในปัจจุบันได้มีการพัฒนาจากอดีตอย่างเห็นได้ชัด โดยรัฐได้ให้การรับรองหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย โดยวางหลักเกณฑ์ในการสอบสวนวินัยไว้อย่างชัดเจนทั้งแง่ขององค์กรสอบสวนและวิธีการสอบสวน แม้ว่าปัจจุบันองค์กรสอบสวนวินัยสามารถจำแนกได้เป็นสองลักษณะ คือ องค์กรสอบสวนที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม แต่องค์กรสอบสวนที่มีลักษณะเด่นชัดและมีความสำคัญ คือ คณะกรรมการสอบสวนวินัยวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากมีบทบาทอย่างเด่นชัดในการทำหน้าที่เป็นองค์กรให้คำปรึกษาแก่องค์กรตัดสินใจ

<sup>18</sup> ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นผู้บังคับบัญชาในระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยยกเลิก ระบบจำแนกตำแหน่งเดิมที่จำแนกตำแหน่งตามระดับมาตรฐานกลาง หรือ Common Level หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ซี” ซึ่งมีการใช้ระบบนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 และเปลี่ยนไปใช้ระบบจำแนกตำแหน่งใหม่โดยจำแนกตามลักษณะงานที่ อยู่ในราชการซึ่งมี 4 ประเภท คือ ตำแหน่งประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป

## 4.2 องค์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน

กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อมีการชี้มูลว่าข้าราชการผู้ใดได้กระทำผิดวินัยกฎหมายกำหนดให้ก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องมีการพิสูจน์ตรวจสอบมูลความผิดตามข้อกล่าวหาด้วยการสอบสวน กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากกระบวนการพิจารณาเบื้องต้น หรือผลการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดมีพฤติการณ์ที่อาจเป็นความผิดวินัย ซึ่งมีทั้งกรณีที่เป็นมูลความผิดทางวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง การสอบสวนทั้งสองกรณีดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดให้ดำเนินการสอบสวนโดยองค์การสอบสวนทางวินัยซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ องค์การกลุ่ม และองค์การเดี่ยว ตามกรณีที่เป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และไม่ร้ายแรงแล้วแต่กรณี แต่ในกรณีหลังอาจสอบสวนทางวินัยโดยองค์การกลุ่มก็ได้ ซึ่งในการสอบสวนทั้งสองกรณีดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสอบสวนไว้แตกต่างกัน โดยเฉพาะองค์การผู้ทำหน้าที่สอบสวนวินัยข้าราชการทั้งสองลักษณะ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ของที่มาหรือการจัดตั้งองค์การสอบสวนแตกต่างกัน กรณีการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น กฎหมายบังคับให้ต้องแต่งตั้งองค์การกลุ่มดำเนินการสอบสวนทางวินัย และความเห็นเกี่ยวกับผลการสอบสวนต้องเป็นมติขององค์การสอบสวน ส่วนกรณีการสอบสวนความผิดที่ไม่ใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายได้วางหลักให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสามารถดำเนินการสอบสวนวินัยได้เอง หรืออาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้สอบสวนแทนก็ได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการสอบสวนโดยองค์การเดี่ยว หรือผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลพินิจแต่งตั้งองค์การสอบสวนในลักษณะองค์การกลุ่มขึ้นสอบสวนแทนก็ได้ และคณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งขึ้นในกรณีนี้กฎหมายไม่เคร่งครัดให้ต้องมีคุณสมบัติเท่ากับคณะกรรมการสอบสวนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอีกด้วย

ตัวอย่างขององค์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน

(1) องค์การสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์การกลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรง เป็นต้น

(2) องค์การสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์การเดี่ยว ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางวินัย ในกรณีสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง

#### 4.2.1 การจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า กฎหมายได้แบ่งองค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนออกเป็นองค์กรกลุ่มและองค์กรเดี่ยว ซึ่งนอกจากองค์กรสอบสวนทั้งสองลักษณะจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันแล้ว กฎหมายยังกำหนดที่มาขององค์กรแตกต่างกันอีกด้วย สามารถอธิบายได้ดังนี้

##### 4.2.1.1 ผู้มีอำนาจจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม

องค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มคือ คณะกรรมการสอบสวนวินัย เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งในกรณีการสอบสวนความผิดอย่างวินัยร้ายแรง และความผิดวินัยไม่ร้ายแรง โดยที่มาของคณะกรรมการสอบสวนทั้งสองกรณีนั้นมีลักษณะของที่มาเหมือนกัน คือ มาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งแต่งตั้ง<sup>19</sup> ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด<sup>20</sup> โดยผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งองค์กรสอบสวนในรูปแบบของคณะกรรมการสอบสวนมี 2 กรณี คือ กรณีการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาคนเดียว และกรณีสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหลายคน

##### (1) ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกรณีผู้ถูกกล่าวหาคนเดียว

ในกรณีที่ต้องมีการสอบสวนวินัยข้าราชการ ซึ่งมีข้าราชการที่ต้องถูกสอบสวนเพียงคนเดียว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 เป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามบทบัญญัติ ดังกล่าว ได้แก่

1. รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นๆ เช่น ปลัดกระทรวง เป็นต้น และประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว นอกจากนี้ รัฐมนตรียังเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพล

<sup>19</sup> ในที่นี้หมายความถึง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 และผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>20</sup> กฎหมายที่กล่าวถึง ได้แก่ บทบัญญัติแห่งมาตรา 93 มาตรา 94 มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

เรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการถึงระดับเชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรีนั้นด้วย<sup>21</sup>

2. ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นๆ ในกรณีสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นๆ หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง เช่น รองปลัดกระทรวง เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว นอกจากนี้ ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับดังกล่าวยังเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ประเภทอำนวยการระดับสูง และประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ<sup>22</sup>

3. อธิบดี ในกรณีสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทอำนวยการระดับต้น ประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ซึ่งหากมิใช่การสั่งบรรจุและแต่งตั้งในส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อธิบดีจะสั่งบรรจุและแต่งตั้งดังกล่าวได้เมื่อได้รับความเห็นชอบของปลัดกระทรวง นอกจากนี้ อธิบดี หรือผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดียังมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ และชำนาญการ ประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส<sup>23</sup>

4. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 53 กรณีสั่งบรรจุและแต่งตั้งจากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 63 ให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ และชำนาญการพิเศษ และประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นๆ<sup>24</sup>

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (1) (4) และ (7)

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (2) (3) (5) และ (8)

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (6) (9) และ (10)

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (11)



## (2) ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกรณีผู้ถูกกล่าวหาหลายคน

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญหลายคน ซึ่งตำแหน่งต่างกัน หรือสังกัดต่างกรม หรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกัน แต่ละตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาจึงอาจมีผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต่างกัน ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นแบ่งเป็น 4 กรณี ดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

1. กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่าร่วมกันกระทำความผิด และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาเหล่านั้นต่างกัน ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ได้แก่ อธิบดี หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่า

2. กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดสำนักงานรัฐมนตรี หรือส่วนราชการอื่นที่ไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นอธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการอื่น ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการแต่ละคนร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีข้าราชการร่วมกันกระทำความผิดวินัยซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงถูกกล่าวหาร่วมอยู่ด้วย ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ได้แก่ นายกรัฐมนตรี

3. กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดส่วนราชการอื่น ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของข้าราชการแต่ละคนร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีข้าราชการร่วมกันกระทำความผิดวินัยซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงถูกกล่าวหาร่วมอยู่

<sup>25</sup> หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาระดับใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งในกรณีที่มีข้าราชการถูกกล่าวหาหลายคน ต้องพิจารณาตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 16 และข้อ 17 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ด้วย ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ได้แก่ นายกรัฐมนตรี

4. กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดเดียวกัน แต่อยู่ต่างกรมหรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาทุกคนดำรงตำแหน่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (11) ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ข้าราชการเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่

#### 4.2.1.2 ผู้มีอำนาจจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว

องค์กรสอบสวนทางวินัยวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว แตกต่างจากกรณีองค์กรกลุ่มเนื่องจากมิได้เป็นองค์กรสอบสวนที่สามารถสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนได้ทุกกรณี แต่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนความผิดทางวินัยสำหรับบางกรณีที่กฎหมายไม่บังคับให้ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวนกรณีดังกล่าว คือ กรณีที่มูลแห่งข้อกล่าวหาเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือในกรณีเป็นความผิดทางวินัยที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการสอบสวนเนื่องจากเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง องค์กรสอบสวนวินัยลักษณะนี้กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้สอบสวนเอง หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้สอบสวนแทน ซึ่งในที่นี้จะขอกกล่าวถึงกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ได้รับมอบหมายแทนในฐานะเป็นองค์กรผู้สอบสวนความผิดวินัย

##### (1) กรณีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สอบสวนวินัยเอง

ด้วยเหตุที่ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนมีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับความประพฤติและวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน และยังมีหน้าที่กำกับดูแลมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาฝ่าฝืนข้อกำหนดทางวินัยของข้าราชการอีกด้วย โดยวัตถุประสงค์หลักของการสอบสวนวินัยเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อมาประกอบการพิจารณาว่ากรณีตามข้อกล่าวหาที่ปรากฏนั้น เป็นความผิดหรือไม่ ตามมาตราใด และกรณีควรกำหนดโทษสถานใด ดังนั้นกรณีมีการกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดวินัย และผลการสืบสวนข้อเท็จจริงพบว่าเป็นกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งความผิดวินัยลักษณะดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ในสถานเบา ซึ่งได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณี กฎหมายจึงได้วางหลักเกณฑ์ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษในความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรงนั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการ

สอบสวนขึ้นทำการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ.<sup>26</sup> ก็ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การสอบสวนโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง สามารถเป็นองค์กรสอบสวนได้เอง หรืออาจมอบหมายให้ผู้ใดผู้หนึ่ง หรือคณะใดคณะหนึ่งเป็นองค์กรสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกกล่าวหาก็ได้

ซึ่งในการนี้หากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุไม่ใช้อำนาจสอบสวนวินัยด้วยตนเองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็สามารถดำเนินกระบวนการสอบสวนได้อีก 2 แนวทาง คือ การจัดตั้งองค์กรสอบสวนที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มซึ่งได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และการจัดตั้งองค์กรสอบสวนที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว หรือการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยแทน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

## (2) กรณีผู้สอบสวนเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

แม้ว่ากฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันจะบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสามารถใช้ดุลพินิจมอบหมายให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาหรือระดับต่ำลงไปปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุในการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย ได้ด้วย ซึ่งเดิมการมอบอำนาจเรื่องดังกล่าว นั้น ได้อาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (4) (5) (6) และ (7) ต่อมาเมื่อ ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบหมายการดำเนินการทางวินัยตาม มาตรา 90 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วการมอบหมายให้ดำเนินการทางวินัยแทนจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดขึ้น

เนื่องจากการสอบสวนวินัยเป็นกระบวนการหนึ่งในขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง การสอบสวนทางวินัยจึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การมอบหมายให้สอบสวนวินัยแทนผู้บังคับบัญชานี้ เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองได้นั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการมอบอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง ดังนี้ (1) มีกฎหมายบัญญัติอนุญาตให้อำนาจในการมอบอำนาจนั้น (2) สามารถมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ใดได้เฉพาะที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และ (3) ต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าการมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยทั้งหลาย จะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อกฎหมายกำหนดตำแหน่งผู้มีอำนาจและต้องกำหนดภารกิจที่จะสามารถมอบอำนาจ

<sup>26</sup> หมายถึง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

นั้นได้ด้วย และในขณะเดียวกันผู้รับมอบอำนาจก็จะต้องมีกฎหมายกำหนดตำแหน่งผู้มีอำนาจและภารกิจที่จะสามารถรับมอบอำนาจดังกล่าวจากผู้มีอำนาจเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากฝ่ายผู้มอบอำนาจหรือฝ่ายผู้รับมอบอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวแล้วย่อมมีผลทำให้การมอบอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายได้<sup>27</sup> ซึ่งในเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน กฎหมาย<sup>28</sup> ได้บัญญัติให้ ก.พ. เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ซึ่ง ก.พ. ได้ออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้แล้ว ดังนั้น ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงตามกฎหมายจะมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้สอบสวนแทน จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดไว้

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า สำหรับองค์กรสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดียว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายมาจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวย่อมมาจากการที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมอบหมายอำนาจหน้าที่ของตนในการสอบสวนวินัยให้กับองค์กรสอบสวนนั้น ซึ่งถือเป็นอีกลำดับหนึ่งแตกต่างจากกรณีขององค์กรสอบสวนวินัยที่เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวได้รับมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยตรง

สำหรับการจัดตั้งองค์กรสอบสวนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางวินัยแทนดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด<sup>29</sup> มีลักษณะดังนี้

1. ผู้มอบหมายอำนาจหน้าที่ ต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนวินัยเรื่องทั้งเรื่องที่ถูกกล่าวหาและตัวข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งก็คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้รับมอบหมายด้วย เว้นแต่การดำเนินการทางวินัยกับผู้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยกับผู้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศที่ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงและสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาในการปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศนั้นก็ได้ แต่ต้องทำความตกลงกับปลัดกระทรวงการต่างประเทศ โดยให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศต้องทำบันทึกข้อตกลงและลงลายมือชื่อมอบไว้เป็นหลักฐาน

<sup>27</sup> โปรตดู ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 198/2552

<sup>28</sup> โปรตดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคสาม

<sup>29</sup> โปรตดู หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 35 ลงวันที่ 28 กันยายน 2553

เรื่อง หลักเกณฑ์การมอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

2. ผู้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาในระดับที่ต่ำกว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง และต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หรือระดับกรม หัวหน้าส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาส่วนราชการเป็นอธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี หัวหน้าส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่ำลงไปไม่มีกฎหมายบัญญัติโดยแน่ชัด ให้เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ จะต้องมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่ำลงไปนั้น มีอำนาจดำเนินการในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนราชการนั้นควบคู่กันด้วย

3. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน จะมอบหมายให้เป็นการดำเนินการทั่วไปในทุกส่วนราชการ หรือเฉพาะในส่วนราชการใด หรือเฉพาะรายหนึ่งรายใดก็ได้

4. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดังกล่าว อาจมอบหมายพร้อมกับการดำเนินการทางวินัยในชั้นตอนอื่นๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งก็ได้ เช่น การสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้น การสืบสวนทางวินัย การสั่งยุติเรื่อง การสั่งลงโทษ การงดโทษ การรายงานต่อ อ.ก.พ. การดำเนินการทางวินัยร้ายแรง การดำเนินการในกรณีที่เป็นความผิดชัดแจ้ง การส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. พิจารณา และปฏิบัติตามคำสั่งของ อ.ก.พ. การสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน การสั่งให้กลับเข้าปฏิบัติราชการ รวมทั้งการมีคำสั่งใหม่เกี่ยวกับการลงโทษ เป็นต้น โดยการมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือตามแบบคำสั่งของราชการ และมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการยกเลิก หรือเพิกถอน เว้นแต่เป็นการมอบหมายที่มุ่งหมายเฉพาะตัวผู้รับมอบหมายโดยการระบุชื่อและตำแหน่งของผู้รับมอบหมาย การมอบอำนาจดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้มีชื่อนั้นพ้นจากตำแหน่ง

#### 4.2.2 การจัดองค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน

คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือกรณีความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงต่างเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงมีของข้าราชการที่ถูกคำสั่งเหล่านั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การสอบสวนซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยในการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรผู้ทำหน้าที่สอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการมีสองลักษณะ ซึ่งองค์ประกอบและคุณสมบัติแตกต่างกัน องค์กรสอบสวนวินัยแต่ละลักษณะสามารถจำแนก

ความแตกต่างได้เป็น การจัดรูปแบบขององค์กร จำนวนของสมาชิกในองค์กร และคุณสมบัติของสมาชิกในองค์กร ดังนี้

#### 4.2.2.1 ลักษณะขององค์กรสอบสวนวินัยที่เป็นองค์กรกลุ่ม

องค์กรสอบสวนวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่ง กฎหมายได้กำหนดลักษณะของการจัดองค์กรกลุ่ม โดยจำแนกตามจำนวนสมาชิกในองค์กร การจัดรูปแบบขององค์กร และคุณสมบัติของสมาชิกในองค์กร ดังนี้

##### (1) จำนวนสมาชิกในองค์กร

สมาชิกในองค์กรสอบสวนวินัย คือ กรรมการในคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องประกอบไปด้วยกรรมการรวมกันอย่างน้อย 3 คนขึ้นไป โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรสอบสวนนี้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดจำนวนที่แน่นอนของกรรมการสอบสวนไว้ ดังนั้น การกำหนดจำนวนกรรมการสอบสวนในคณะกรรมการสอบสวนจึงเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ต้องมีจำนวนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด

##### (2) การจัดรูปแบบขององค์กร

คณะกรรมการสอบสวนวินัยที่แต่งตั้งขึ้น กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดรูปแบบองค์กรซึ่งต้องประกอบไปด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการสอบสวนอย่างน้อยสองคน โดยในคณะกรรมการสอบสวนให้มีเลขานุการคณะกรรมการสอบสวนหนึ่งคนซึ่งแต่งตั้งจากกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่ง นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีผู้ช่วยเลขานุการได้ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ามีความจำเป็น โดยแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมือง หรือแต่งตั้งจากพนักงาน หรือลูกจ้างประจำก็ได้

#### 4.2.2.2 คุณสมบัติของสมาชิกในองค์กรสอบสวน

ในคณะกรรมการสอบสวนซึ่งประกอบไปด้วยประธานกรรมการ และกรรมการสอบสวน นั้น กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกในองค์กรสอบสวนดังกล่าวไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งโดยหลักการสมาชิกในองค์กรสอบสวนวินัยต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยเทียบตำแหน่งกับข้าราชการพลเรือนตามที่ ก.พ. กำหนดก็ได้<sup>30</sup> แต่ต้องมีใช้ข้าราชการการเมือง

<sup>30</sup> กรณีที่มีการแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน จึงต้องเทียบตำแหน่ง ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 1008/ว30 ลงวันที่ 15 กันยายน 2553

ในส่วนของประธานกรรมการ กฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกกล่าวหาด้วย โดย ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งประธานกรรมการสอบสวนดังกล่าวไว้โดยละเอียด<sup>31</sup> ดังนี้

(1) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งระดับเดียวกัน หรือดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการอื่น

(2) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งอื่นนอกจาก(1) หรือประเภทบริหารระดับต้น ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับไม่ต่ำกว่าหรือประเภทวิชาการระดับผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการอื่น

(3) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประเภทอำนวยการระดับสูง ประธานกรรมการเป็นประเภทบริหารระดับ ประเภทอำนวยการระดับไม่ต่ำกว่า หรือ ประเภทวิชาการไม่ต่ำกว่าระดับเชี่ยวชาญจากส่วนราชการอื่น

(4) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประเภทอำนวยการระดับต้น ประธานกรรมการเป็นประเภทบริหารทุกระดับ ประเภทอำนวยการระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ประเภทวิชาการไม่ต่ำกว่าระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับชำนาญการพิเศษจากส่วนราชการอื่น

(5) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประเภทวิชาการระดับผู้ทรงคุณวุฒิ ประธานกรรมการต้องเป็นประเภทบริหารระดับสูงหรือประเภทวิชาการระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา

(6) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับเชี่ยวชาญลงมา ประธานกรรมการเป็นประเภทบริหารทุกระดับ ประเภทอำนวยการระดับสูง ประเภทอำนวยการระดับต้น (สำหรับผู้ถูกกล่าวหาเป็นประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษลงมา) ประเภทวิชาการระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาและไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการ

(7) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นตำแหน่งระดับชำนาญการลงมา ประธานเป็นประเภททั่วไป ระดับไม่ต่ำกว่าอาวุโส

(8) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประเภททั่วไปทุกระดับ ประธานกรรมการต้องเป็นระดับบริหาร ระดับอำนวยการสูงระดับอำนวยการชั้นต้น(สำหรับผู้ถูกกล่าวหาในระดับอาวุโสลงมา) ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการพิเศษ (สำหรับผู้ถูกกล่าวหาในระดับอาวุโสลงมา) หรือประเภททั่วไประดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาและระดับไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญงาน

<sup>31</sup> โปรตดู หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว2 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557 เรื่อง กำหนดตำแหน่งประธานกรรมการตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

นอกจากนี้ ในองค์การสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กฎหมายยังกำหนดให้ต้องมีสมาชิกในองค์การอย่างน้อยคนหนึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติพิเศษ คือ ต้องเป็นข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือเป็นผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือเป็นผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยประกอบอยู่ด้วย ในกรณีที่เป็นผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หมายถึง ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นหลักสูตรที่สำนักงาน ก.พ. จัดขึ้นเอง หรือเป็นหลักสูตรของสำนักงาน ก.พ. ที่ส่วนราชการต่างๆ จัดขึ้น หรือเป็นหลักสูตรของส่วนราชการที่ได้ผ่านการพิจารณาและได้รับการรับรองจากสำนักงาน ก.พ. แล้ว ส่วนกรณีที่เป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย หมายถึง ข้าราชการซึ่งผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะสอบสวนในเรื่องที่กล่าวหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม เช่น เป็นผู้มีความสนใจและได้ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการอยู่เสมอ หรือเป็นผู้ที่เคยทำหน้าที่ตรวจสำนวนการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการ และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษมาแล้ว เป็นต้น<sup>32</sup>

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบและคุณสมบัติของสมาชิกในองค์การสอบสวนไว้โดยกว้างๆ แต่หากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีองค์ประกอบหรือคุณสมบัติบกพร่องไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ อาจเป็นเหตุให้การสอบสวนที่ดำเนินกระบวนการโดยองค์การสอบสวนนั้นเสียไป ซึ่งหากกรณีดังกล่าวผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ทั้งหมด<sup>33</sup>

#### 4.2.2.3 การเปลี่ยนแปลงองค์การสอบสวน

การเปลี่ยนแปลงองค์การสอบสวนในกรณีอาจเกิดขึ้นได้ทั้งกับองค์การสอบสวนทั้งสองลักษณะ กรณีองค์กรเดียว เนื่องจากการสอบสวนโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือเป็นผู้ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่สอบสวนจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนดังกล่าว จึงอาจเกิดขึ้นได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ อันเนื่องจากการโยกย้าย หรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปด้วยสาเหตุต่างๆ ตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐกำหนด เช่น การโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากได้ออกจาก

<sup>32</sup> โปรตตุ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0611/ว6 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2529  
คุณสมบัติของกรรมการสอบสวน

<sup>33</sup> โปรตตุ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 60



ราชการ เป็นต้น แต่ในกรณีของการสอบสวนโดยองค์กรกลุ่ม ซึ่งดำเนินการสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัย ทั้งในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หมายความว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรสอบสวนลักษณะดังกล่าว ไว้ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวน กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีได้กำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดของการเปลี่ยนแปลงไว้ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงไม่กระทบการเตือนต่อการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้วด้วย สำหรับเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวน นอกจากเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแล้ว เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวนก็เป็นสาเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจร้องขอ หรือกรรมการที่มีเหตุคัดค้านได้แจ้งไปยังผู้แต่งตั้งให้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนได้ ทั้งนี้ ยังคงเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตัดสินใจ

สำหรับกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าผู้ถูกกล่าวหา มีระดับสูงกว่าประธานกรรมการสอบสวน ภายหลังที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ไม่เป็นเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการสอบสวน

ในกระบวนการสอบสวนโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าว มีลักษณะดังนี้ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 57 หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวให้เป็นผู้ดำเนินการสอบสวน ต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา นั้นชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยการสอบสวนต้องรีบดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกกล่าวหา นั้นกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดไว้เพื่อเร่งรัดให้มีการดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ดังนั้นหากมีกรณีที่ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจขยายระยะเวลาการสอบสวนออกไปได้ตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้ ต้องการขยายระยะเวลาการสอบสวนดังกล่าวต้องแสดงเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย<sup>34</sup>

<sup>34</sup> โปรตตุ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 9

## 4.2.3 การคัดค้านกรรมการสอบสวน

### 4.2.3.1 ลักษณะของการคัดค้านกรรมการสอบสวน

ในการพิจารณาทางปกครอง ไม่ว่าจะจะเป็นกระบวนการเตรียมการ หรือ การดำเนินการใดๆของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจ พิจารณาเรื่องทางปกครอง ไม่ว่าจะจะมีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว หรือองค์กรกลุ่ม ต่างเป็นบุคคลซึ่งต้อง อยู่ภายใต้หลักการสำคัญสำหรับการจัดตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หลักการที่ว่านั้น คือ หลักความไม่ มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการ พิจารณาทางปกครองเรื่องใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ ซึ่งหาก เจ้าหน้าที่ที่มีเหตุต้องห้ามตามที่กฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ดังนี้<sup>35</sup>

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้ เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือ ตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ
- (7) กรณีที่มีเหตุอื่นนอกจากเหตุดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือ กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การ พิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง<sup>36</sup>

และเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการขั้นต่ำไว้ ดังนั้น ในการพิจารณาทาง ปกครองของเจ้าหน้าที่เรื่องต่างๆ หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความ เป็นธรรมและมีมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติราชการเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะแล้ว ในการพิจารณาทาง ปกครองก็จะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้

<sup>35</sup> โปรตตุ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13

<sup>36</sup> โปรตตุ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16

สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน การสอบสวนถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งก่อนมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ดังนั้น ในการจัดตั้งองค์การสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเดี่ยว หรือเป็นองค์กรกลุ่มจึงควรต้องคำนึงถึงหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หรือหลักความเป็นกลางขององค์การสอบสวนด้วยเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่การสอบสวนวินัยข้าราชการว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สอบสวนหรือร่วมสอบสวนจะดำเนินการโดยปราศจากอคติอันเป็นเหตุแห่งความไม่เป็นธรรม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนได้กำหนดเหตุคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่มีควรเป็นสมาชิกในองค์การสอบสวนไว้ ดังนี้<sup>37</sup>

- (1) เป็นผู้กล่าวหา
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหา
- (3) เป็นญาติของผู้กล่าวหา คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหา
- (5) เป็นผู้มิประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- (6) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (7) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม

โดยเหตุแห่งการคัดค้านนั้น แม้โดยหลักการคล้ายกับเหตุที่เป็นข้อห้ามพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข้อสังเกตประการแรก ผู้เขียนเห็นว่า เหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนนั้นเป็นเพียงสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มิได้มีสภาพบังคับเป็นข้อจำกัดเจ้าหน้าที่ในอันที่ต้องห้ามร่วมเป็นองค์การสอบสวนเหมือนดังกรณีข้อห้ามเจ้าหน้าที่มิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

<sup>37</sup> โปรตตุ กฏ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 22

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า เหตุคัดค้านตามกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนกฎหมายมิได้กำหนดรวมถึงการคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุองค์การเดียวให้เป็นผู้สอบสวนวินัยซึ่งเป็นการสอบสวนวินัยโดยองค์การเดียวด้วย ในกรณีดังกล่าวหากผู้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ทำการสอบสวนวินัยและมีอำนาจหน้าที่ไปจนถึงการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงด้วย การพิจารณาเกี่ยวกับเหตุความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่อาจจะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่วนในกรณีที่ผู้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้สอบสวนวินัยแทนแต่ไม่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง การพิจารณาเกี่ยวกับเหตุความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่อาจจะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่นกัน เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุคัดค้านเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

#### 4.2.3.2 การพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวน

ในส่วนการคัดค้านกรรมการสอบสวนนั้น เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว และปรากฏเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวน ตามที่กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยกำหนดไว้ เป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวนหรือไม่ ซึ่งการคัดค้านกรรมการสอบสวนต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาทราบเหตุแห่งการคัดค้าน โดยในหนังสือคัดค้าน ต้องระบุข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ากรรมการสอบสวนมีลักษณะตามเหตุแห่งการคัดค้าน ซึ่งต้องระบุด้วยว่าเหตุดังกล่าวจะทำให้การสอบสวนนั้นเสียความเป็นธรรมอย่างไร และหากหนังสือคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาย่อมไม่อาจรับคำคัดค้านนั้นไว้พิจารณาได้

สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนของผู้ถูกกล่าวหาข้างต้น ได้แก่ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ทบทวนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเอง และสามารถเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนได้เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้น อันเป็นอำนาจของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน<sup>38</sup>

<sup>38</sup> สำนักงาน ก.พ., การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2557), น.19.

กระบวนการในการดำเนินการพิจารณาคำคัดค้านนั้น เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งฯ ได้รับคำคัดค้านกรรมการสอบสวนแล้ว ให้แจ้งประธานกรรมการสอบสวน และกรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้านทราบ เมื่อกรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้านได้รับแจ้งดังกล่าวแล้วต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่กรรมการสอบสวนและดำเนินการชี้แจงภายใน 7 วัน จากนั้นผู้สั่งแต่งตั้งฯ ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคำคัดค้านจะต้องพิจารณาและสั่งการไปตามความเห็นของตน หากเห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นให้สั่งกรรมการสอบสวนผู้นั้นพ้นจากหน้าที่ และเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนโดยทำเป็นคำสั่งตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ และแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบต่อไป การเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนดังกล่าว อาจเป็นการลดกรรมการสอบสวน หรือให้เปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ที่เป็นกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ต้องประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนต้องเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้เช่นเดิม ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งฯ เห็นว่าคำคัดค้านนั้นฟังไม่ขึ้น ให้ยกคำคัดค้าน และแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา ประธานกรรมการสอบสวน และกรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้านทราบ

ระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาคำคัดค้าน ต้องให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้สั่งแต่งตั้งฯ ได้รับคำคัดค้าน ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งฯ ได้รับคำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหาแล้วไม่ดำเนินการสั่งการใดๆ ภายในระยะเวลาดังกล่าว กรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้านต้องพ้นจากหน้าที่ทันที และผู้สั่งแต่งตั้งฯ ต้องมีคำสั่งให้มีการลดหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด และแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เหมือนกับกรณีที่มีคำสั่งลดหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนเนื่องจากเห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

นอกจากนี้ หากกรรมการสอบสวนผู้ใดเห็นว่าตนเองมีเหตุแห่งการคัดค้านตามข้อ 22 ต้องแจ้งเหตุดังกล่าวเป็นหนังสือต่อผู้สั่งแต่งตั้งฯ คณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาตามข้อ 24 เหมือนการพิจารณากรณีคำคัดค้านกรรมการสอบสวนของผู้ถูกกล่าวหาต่อไป ทั้งนี้ การคัดค้านทั้งสองกรณี อนุโลมนำมาใช้กับผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสอบสวนด้วย

#### 4.2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน

แม้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามารถแบ่งลักษณะขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนได้เป็น 2 ลักษณะ คือ องค์กรกลุ่ม และ องค์กรเดี่ยว แต่ในขณะเดียวกันยังสามารถจำแนกลักษณะขององค์กรสอบสวนตามเรื่องที่สอบสวนวินัยได้อีกด้วย กล่าวคือ องค์กรสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงจะมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนแตกต่างจากองค์กรสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งในส่วนขององค์กรสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกฎหมายกำหนดให้มีองค์กรสอบสวนลักษณะ

เดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน คือ องค์กรกลุ่ม ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการสอบสวนวินัย แต่ใน ส่วนขององค์กรสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรงนั้น โดยหลักกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่เพียงนาย เดียวมีอำนาจดำเนินการสอบสวนไปพร้อมกับการดำเนินการทางวินัยส่วนอื่นๆ ได้โดยไม่ต้องตั้ง คณะกรรมการสอบสวน นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้สามารถทำการสอบสวนความผิดวินัยกรณีนี้ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้อีกด้วย ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวนทั้งสองลักษณะใน กรณีสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรงนี้ก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บางประการ ซึ่งจะขออธิบายอำนาจ หน้าที่ขององค์กรสอบสวนในแต่ละกรณี ดังนี้

#### 4.2.4.1 กรณีการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง

องค์กรที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนวินัยกรณีนี้มี 2 ลักษณะ คือ องค์กรเดี่ยว และองค์กรกลุ่ม ซึ่งในการดำเนินการสอบสวนขององค์กรทั้งสองลักษณะ มีขั้นตอนที่แตกต่างกัน ดังนี้

##### (1) กรณีการสอบสวนโดยองค์กรเดี่ยว

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนกรณีนี้ เป็นการสอบสวนโดย ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนจึงได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่ง มีอำนาจสั่งบรรจุ หรือผู้ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ทำการสอบสวน ซึ่งนอกจากมีอำนาจ สอบสวนแล้วเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งในขั้นตอนการออกคำสั่งลงโทษทาง วินัยได้เลย องค์กรเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้จึงมีหน้าที่ตั้งแต่การริเริ่มการดำเนินการทางวินัยไปจนถึงการ ตัดสินใจออกคำสั่งทางวินัย โดยไม่ต้องผ่านองค์กรอื่นเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา หรือให้ความเห็นชอบ ก่อน

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน เริ่มจากวันที่มีการ พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลควรกล่าวหาข้าราชการพลเรือนว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง องค์กร เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเป็นหนังสือให้ผู้ถูก กล่าวหาทราบ โดยต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนดกฎหมายให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะ ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งกรณีของการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงนี้กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี พิจารณาก่อน ดังนั้น เมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ได้ ดำเนินกระบวนการข้างต้นแล้วเสร็จ สามารถพิจารณาและมีคำสั่งใดๆ<sup>39</sup> ได้ทันที

<sup>39</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 11 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ พิจารณาสั่ง หรือดำเนินการดังต่อไปนี้

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยกรณีนี้ องค์กรเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน แต่ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสามารถขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น โดยต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นไว้ด้วย

## (2) กรณีการสอบสวนโดยองค์กรกลุ่ม

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่าควรดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม นั้น กฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งองค์กรกลุ่มต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรสอบสวนกรณีสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เว้นแต่องค์กรสอบสวนกรณีนี้ ไม่ต้องมีสมาชิกองค์กรที่มีคุณสมบัติทางกฎหมายหรือการดำเนินการทางวินัยร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยก็ได้ กล่าวคือ เป็นนิตกร หรือได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือเป็นผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย

เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงแล้ว คณะกรรมการต้องดำเนินการสอบสวนดังนี้

1. รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา
2. แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
3. รับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด กฎหมายให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหา

(1) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่องตามมาตรา 92 วรรคสอง โดยทำเป็นคำสั่งตามข้อ 66

(2) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดตามมาตรา 96 และที่กำหนดไว้ในข้อ 67 โดยทำเป็นคำสั่งตามข้อ 69

(3) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนตามมาตรา 96 ก็ได้ โดยทำเป็นคำสั่งงดโทษตามข้อ 71

(4) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการตามหมวด 4 ต่อไป

ไม่ประสงค์ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เว้นแต่คณะกรรมการจะเห็นควรดำเนินการอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

4. เก็บรวบรวมเอกสารหลักฐานและคำชี้แจงไว้ในสำนวนการสอบสวน
5. ทำรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอผู้สั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวน

ระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนกรณีนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ หากมีกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานกรรมการสอบสวนขอขยายระยะเวลาต่อผู้สั่งแต่งตั้งฯ ตามความจำเป็น การขยายระยะเวลาผู้สั่งแต่งตั้งจะสามารถสั่งขยายระยะเวลา หรือให้ยุติการดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งต้องแสดงผลประกอบคำสั่งไว้ด้วย

ในการพิจารณารายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวน หากผู้สั่งแต่งตั้งเห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการเพิ่มเติมให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่ม หรือหากเห็นว่ามีการดำเนินการไม่ถูกต้องให้สั่งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้อง

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งพิจารณารายงานการสอบสวนเห็นว่าถูกต้องเรียบร้อยแล้ว หรือมีการสั่งยุติการดำเนินการสอบสวนโดยไม่ขยายระยะเวลาการสอบสวนกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 11 กำหนดเป็นหน้าที่ของผู้สั่งแต่งตั้งฯ ที่จะมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับวินัยต่อไป

#### 4.2.4.2 กรณีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากบทลงโทษทางวินัยกรณีนี้รุนแรงมากถึงขนาดขาดจากสภาพความเป็นข้าราชการพลเรือนได้ ซึ่งถือว่ามีผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาอย่างรุนแรง กฎหมายจึงได้กำหนดลักษณะขององค์การสอบสวน และขั้นตอนวิธีการในกระบวนการสอบสวนไว้โดยละเอียด ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกรณีนี้สามารถแบ่งได้เป็น 5 ขั้นตอนหลัก โดยในแต่ละขั้นตอน องค์การสอบสวนจะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

##### (1) การกำหนดแนวทางการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกภายหลังที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กล่าวคือ เมื่อประธานกรรมการได้รับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและหลักฐานการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว ต้องดำเนินการดังนี้



1. ประธานกรรมการต้องดำเนินการเรียกประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อกำหนดประเด็นและวางแนวทางการสอบสวน รวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐาน ภายใน 7 วัน
2. หลังจากที่มีการประชุมแล้ว คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งปวง ซึ่งเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน โดยไม่รับฟังแต่เพียงข้ออ้างหรือพยานหลักฐานของฝ่ายผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น หากการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหาไม่อาจเข้าถึงหรือได้มาซึ่งพยานหลักฐานได้ ให้บันทึกเหตุอันไว้ด้วย
3. คณะกรรมการสอบสวนอาจจัดให้มีการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา หรือพยาน ซึ่งในการสอบปากคำต้องมีจำนวนกรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการสอบสวนทั้งหมด หรือในกรณีที่จำนวนกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการสอบสวนมีมากกว่าสามคน กรรมการสอบสวนตั้งแต่สามคนขึ้นไปจึงจะทำการสอบปากคำได้ และสามารถสอบปากคำได้คราวละ 1 ปาก
4. คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งให้พยานทราบว่าคณะกรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จอาจมีความผิดตามกฎหมาย
5. ในการสอบปากคำ กฎหมายห้ามมิให้มีบุคคลอื่นอยู่ในที่สอบปากคำ เว้นแต่บุคคลที่กรรมการสอบสวนทำการสอบปากคำอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน หรือเป็นทนายความ หรือที่ปรึกษาของผู้ถูกกล่าวหาตามจำนวนที่ได้กรรมการสอบสวนดังกล่าวเห็นสมควร
6. กฎหมายห้ามมิให้กรรมการสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็น การให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง บังคับ หรือกระทำโดยมิชอบไม่ว่าด้วยประการใดๆ เพื่อจูงใจให้ ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานให้ถ้อยคำอย่างไร
7. คณะกรรมการสอบสวนต้องบันทึกถ้อยคำของผู้ให้ถ้อยคำตามแบบ หนังสือที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ก่อนให้ผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อในบันทึกถ้อยคำ ต้องอ่านหรือให้ผู้ให้ถ้อยคำอ่านบันทึกถ้อยคำนั้นก่อน กรรมการสอบสวนซึ่งร่วมอยู่ในการสอบปากคำต้องลงลายมือชื่อในบันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐานด้วย
8. บันทึกถ้อยคำพยานหากมีหลายหน้า ผู้ให้ถ้อยคำและกรรมการสอบสวนซึ่งอยู่ร่วม ในการสอบสวนอีก 1 คน ต้องร่วมกันลงลายมือชื่อทุกหน้า ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้บันทึกเหตุที่ไม่ลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกถ้อยคำ แต่หากผู้ให้ถ้อยคำไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 9

9. บันทึกถ้อยคำ ไม่สามารถขุด ลบ หรือบันทึกข้อความทับได้ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อความ ให้ขีดฆ่าข้อความเดิมเสียก่อนและเพิ่มเติมข้อความใหม่ด้วยวิธตกเติม พร้อมลงลายมือชื่อผู้ให้ถ้อยคำและกรรมการสอบสวนที่อยู่ร่วมในการสอบปากคำอีก 1 คน

10. คณะกรรมการสอบสวนต้องบันทึกการได้มา และเวลาที่ได้รับพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่เป็นเอกสารหรือวัตถุ ไว้ด้วย

11. คณะกรรมการสอบสวนอาจยกเว้นไม่สอบสวนพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุได้ ในกรณีที่เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเป็นพยานแล้วไม่ยอมมา หรือมาแต่ไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่อาจเรียกบุคคลนั้นมาให้ถ้อยคำได้ในเวลาอันควร หรือเห็นว่าการสอบสวนหรือรวบรวมพยานหลักฐานใดจะทำให้การสอบสวนล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญ แต่คณะกรรมการสอบสวนต้องบันทึกเหตุอันไว้ในวันบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวน และรายงานการสอบสวน

12. ประธานกรรมการสอบสวนอาจขอให้ผู้สั่งแต่งตั้งฯ มอบหมายหน้าที่การสอบปากคำพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานที่อยู่ต่างท้องที่ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานในท้องที่แห่งนั้นดำเนินการสอบสวนในประเด็นหรือข้อสำคัญที่จะต้องสอบสวนที่กำหนดไปให้ แทนคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ในการส่งประเด็นไปสอบปากคำและรวบรวมพยานหลักฐานแทนดังกล่าว หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนต้องเลือกข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรอย่างน้อยอีก 2 คน ร่วมเป็นคณะทำการสอบสวน โยกกฎหมายกำหนดให้คณะทำการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสอบสวน

13. เมื่อการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้น คณะกรรมการสอบสวนต้องประชุมเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจ ในกรณีที่รับฟังจากพยานหลักฐานที่มีได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยให้ทำรายงานการสอบสวนเพื่อเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป การประชุมดังกล่าวต้องมีกรรมการสอบสวนมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 คน และมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย จึงนับเป็นองค์ประชุม

## (2) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับรู้และทำความเข้าใจข้อกล่าวหาของตน เพื่อประโยชน์ในการชี้แจงโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาของตนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนไว้ดังนี้

1. คณะกรรมการสอบสวนต้องจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา โดยระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องที่กระทำผิดวินัย วันเวลาที่มีการกระทำ ความผิด ลักษณะของการกระทำ ความผิด และเป็นความผิดวินัยกรณีใด พร้อมสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา นั้น โดยจะระบุข้อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ และแจ้งสิทธิการแจ้งของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ และสิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาเพื่อประกอบการสอบสวนได้ไว้ด้วย บันทึกฉบับดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนต้องทำตามแบบหนังสือที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด โดยทำเป็นสองฉบับมีข้อความตรงกัน ลงลายมือชื่อของประธานกรรมการและกรรมการอย่างน้อยอีก 1 คน ในบันทึกฉบับนั้น

2. ในการแจ้งข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนต้องกำหนดวัน เวลา สถานที่เพื่อเรียกให้ผู้ถูกกล่าวหา มาพบคณะกรรมการสอบสวน เมื่อผู้ถูกกล่าวหา มาพบคณะกรรมการสอบสวนแล้ว คณะกรรมการฯ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา นั้น พร้อมกับอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แล้วให้ผู้ถูกกล่าวหา ลงลายมือชื่อพร้อมลงวันที่รับทราบข้อกล่าวหา ในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาทั้งสองฉบับ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อ คณะกรรมการสอบสวนต้องบันทึกข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาไว้ในบันทึกฉบับดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาในวันที่มาพบคณะกรรมการสอบสวนแล้ว

3. บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนต้องเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน 1 ฉบับ และมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้ 1 ฉบับ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่รับ คณะกรรมการสอบสวนต้องส่งบันทึกฉบับนั้นไปให้ผู้ถูกกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ และจะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับเมื่อครบ 15 วัน นับแต่วันที่ส่งบันทึกฉบับดังกล่าวทางไปรษณีย์

4. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาพบคณะกรรมการสอบสวนตามกำหนด กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาโดยการส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเช่นเดียวกับกรณีไม่รับบันทึกแจ้งข้อกล่าวหา ซึ่งเมื่อได้ครบ 15 วันนับจากวันส่ง ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ในการแจ้งข้อกล่าวหากรณีนี้คณะกรรมการสอบสวนอาจกำหนดให้มีการรับฟังชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา โดยจะแจ้งกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และคำชี้แจงเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาไปพร้อมกับการส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหากี่ก็ได้

การไม่ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาภายในกำหนดระยะเวลาที่ คณะกรรมการสอบสวนกำหนด กฎหมายให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนจะเป็นควรดำเนินการเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การไม่ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา นั้นมีเหตุผลและ

ความจำเป็นเพียงพอ คณะกรรมการสอบสวนอาจกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาใหม่ก็ได้

### (3) การให้โอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสอบสวนในการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นการโต้แย้งข้อกล่าวหา หรือ สนับสนุนฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง แต่บัญญัติให้คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การสอบสวนโดยไม่รับฟังพยานหลักฐานเพียงของฝ่ายผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา กฎหมายได้กำหนดหลักการสำคัญในการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนจึงต้องรับฟังคำชี้แจงโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาได้เสนอเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งข้อกล่าวหา ที่เสนอภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด และในการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนต้องถามผู้ถูกกล่าวหาด้วยว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด

### (4) การสอบสวนและการพิจารณา

ในระหว่างการสอบสวน หากมีกรณีต่างๆ เกิดขึ้น คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ในกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว หากพยานหลักฐานที่เพิ่มเติมขึ้นมานั้น มีผลเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา คณะกรรมการต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานเพิ่มเติมนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่หากพยานหลักฐานเพิ่มเติมนั้นมีผลทำให้ข้อกล่าวหาในเรื่องที่สอบสวนเปลี่ยนแปลงไป หรือต้องเพิ่มข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนต้องกำหนดข้อกล่าวหาใหม่ หรือกำหนดข้อกล่าวหาเพิ่ม แล้วแต่กรณี แล้วแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

2. ในกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานที่ควรกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัยเรื่องอื่นด้วย ประธานกรรมการต้องรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งฯ โดยเร็ว หากผู้สั่งแต่งตั้งเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยเรื่องอื่นด้วย ให้ดำเนินการทางวินัยเรื่องอื่นนั้นต่อไป หากเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้สั่งแต่งตั้งจะให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยคณะเดิมสอบสวนทางวินัยเรื่องดังกล่าวด้วย หรือแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยคณะใหม่ดำเนินการสอบสวนก็ได้

3. ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนพาดพิงไปถึงข้าราชการพลเรือนผู้อื่นซึ่งมีส่วนร่วมกระทำผิดวินัยด้วย ให้รายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อพิจารณา

ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งในกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยกับบุคคลผู้นั้น ผู้สั่งแต่งตั้งฯ จะให้คณะกรรมการสอบสวนคณะเดิม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะใหม่ดำเนินการสอบสวนวินัยก็ได้

4. เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาพร้อมสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รับฟังคำโต้แย้งชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา หรือได้ให้โอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสอบสวนต้องประชุมกันเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจเรื่องที่สอบสวน

5. การพิจารณาคณะกรรมการสอบสวนต้องพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และพิจารณาเรื่องที่มีมติในเรื่องที่สอบสวนให้ครบทุกข้อกล่าวหาและครบทุกประเด็นการประชุมกันของคณะกรรมการสอบสวนในการพิจารณาเรื่องที่สอบสวน องค์ประชุมของการประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานและสรุปผลการสอบสวน กฎหมายกำหนดให้ต้องมีกรรมการร่วมอยู่ในการประชุมไม่น้อยกว่า 3 คน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด

6. หากคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผลการสอบสวนยังไม่แน่ชัดพอที่จะลงโทษ แต่พอรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาห่วยความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ หรือมีมลทินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้ผู้ถูกกล่าวหารับราชการต่อไปจะเสียหายแก่ทางราชการ คณะกรรมการสอบสวนต้องทำความเข้าใจเสนอไว้ในรายงานการสอบสวน

#### (5) การทำรายงานการสอบสวน

1. เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมพิจารณาผลการสอบสวนแล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนต้องจัดทำรายงานการสอบสวนตามแบบที่ ก.พ. กำหนด เสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวน

2. ในการทำรายงานการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนต้องพิจารณาปรับข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน โดยฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไร หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำความผิดในกรณีใด ตามบทบัญญัติว่าด้วยวินัยมาตราใด ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาสรุปข้อเท็จจริงแล้ว

ในรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการจึงต้องประกอบด้วย เรื่องที่สอบสวน ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พยานหลักฐานที่สนับสนุนหรือหักล้างข้อกล่าวหา ประเด็นที่คณะกรรมการสอบสวนต้องพิจารณา แลความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนในแต่ละประเด็น และลายมือชื่อของคณะกรรมการสอบสวนทุกคน โดยประธานกรรมการต้องลงลายมือชื่อกำกับรายงานการสอบสวนไว้ทุกหน้า ในกรณีที่มีกรรมการสอบสวนบางคนไม่อาจลงลายมือชื่อได้ ประธานกรรมการต้องบันทึกไว้ในรายงานการสอบสวน

3. กรรมการสอบสวนคนใดมีความเห็นขัดแย้งกับมติของคณะกรรมการสอบสวน ให้ระบุชื่อของกรรมการสอบสวนผู้นั้นพร้อมสรุปความเห็นแย้งรวมไว้ในรายงานการสอบสวนด้วย ในกรณีนี้กรรมการสอบสวนที่มีความเห็นแย้ง อาจทำความเห็นแย้งโดยละเอียดและลงลายมือชื่อของตนแนบไว้ในรายงานการสอบสวนก็ได้

4. การพิจารณารายงานการสอบสวนแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหากปรากฏว่าการสอบสวนยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ผู้สั่งแต่งตั้งอาจมีคำสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการในส่วนที่ไม่ครบถ้วนนั้นโดยไม่ต้องทำความเห็นเพิ่มหรือแก้ไขในส่วนที่ไม่ถูกต้องโดยเร็ว

#### (6) ระยะเวลาการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนพร้อมจัดทำรายงานการสอบสวนให้แล้วเสร็จเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรก

การขยายระยะเวลาการดำเนินการสอบสวน ประธานกรรมการต้องรายงานเหตุผลและความจำเป็นเพื่อขอขยายระยะเวลาการดำเนินการสอบสวนต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในกำหนดระยะเวลาการสอบสวนเดิม ซึ่งผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจขยายระยะเวลาการดำเนินการสอบสวนได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน ในกรณีที่รวมระยะเวลาการดำเนินการสอบสวนเกิน 180 วันแล้ว แต่การดำเนินการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวงที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ ทราบ เพื่อให้มีการเร่งรัดการดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

#### 4.2.5 เปรียบเทียบลักษณะขององค์กรสอบสวนวินัยของส่วนราชการอื่น

โดยทั่วไปแล้วลักษณะขององค์กรสอบสวนวินัยของส่วนราชการต่างๆ จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัยของข้าราชการพลเรือน มีความคล้ายคลึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรสอบสวนของส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ กฎหมายของส่วนราชการอื่นๆ บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัยของข้าราชการพลเรือนบังคับใช้กับการจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัยของส่วนราชการนั้น และอีกรูปแบบหนึ่งคือ กฎหมายของส่วนราชการอื่นๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัยของส่วนราชการนั้นโดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัยของข้าราชการพลเรือน ซึ่งองค์กรสอบสวนวินัยของส่วนราชการต่างๆ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรสอบสวนวินัยของข้าราชการพลเรือนคงมีความแตกต่างอยู่บ้าง เช่น คุณสมบัติของกรรมการสอบสวน หลักเกณฑ์การคัดค้านกรรมการสอบสวน เป็นต้น

#### 4.2.5.1 องค์กรสอบสวนวินัยของข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลกลางตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนด ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 5 ประเภท ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามความต้องการและความเหมาะสมของตนเอง แต่ต้องเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่มีองค์กรกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือ ก.จ. คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือ ก.อบต. เป็นผู้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น ซึ่งมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดขึ้นต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้วย นอกจากนี้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของส่วนราชการท้องถิ่นแต่ละประเภทในแต่ละภูมิภาคยังมีองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในแต่ละจังหวัด อีกด้วย จึงกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองภายใต้หลักเกณฑ์การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งต้องมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ<sup>40</sup>

<sup>40</sup> สำหรับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งทั้งสองส่วนราชการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองมีเจ้าหน้าที่และบุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่นอื่น คือ กรุงเทพมหานครมี คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ก. กทม.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) ทำหน้าที่เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองดังกล่าว เพื่อให้มีความคล่องตัว ในการบริหารมากขึ้น ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภท นั้น

(1) ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 44 บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยอนุโลมในกรณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ ทั้งนี้ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทาง

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติของส่วนราชการท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้กำหนด “มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558” ขึ้น เพื่อให้องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดของส่วนราชการท้องถิ่นแต่ละประเภทนำไปพิจารณาออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดของตนต่อไป ซึ่งโดยหลักแล้วหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ในแต่ละภูมิภาคจะมีความคล้ายคลึงกัน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาข้อกำหนดในมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ของส่วนราชการท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้วก็ยังมีข้อกำหนดที่เหมือนกัน<sup>41</sup> เช่นเดียวกัน ดังนั้น ในการวิเคราะห์ลักษณะองค์

วินัย พ.ศ.2556 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 94 มาตรา 95 มาตรา 96 มาตรา 97 มาตรา 101 และมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มิได้บัญญัติไว้ ดังนั้นจึงนำกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 มาใช้บังคับกับข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยอนุโลม เว้นแต่ การลงโทษลดเงินเดือนที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ มีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามข้อ 67 (3) ไม่นำมาใช้บังคับ เนื่องจากข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญใช้ตารางชั่วคราวการเลื่อนเงินเดือน ตามมติ ก.ก. ครั้งที่ 4/2557 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2557

(2) ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยของพนักงานเมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 กำหนดให้ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ...พนักงานเมืองพัทยา... และ มาตรา 28 กำหนดให้ “เมืองพัทยา มีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา วรรคท้าย” กำหนดว่า “การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ให้มีอำนาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของเมืองพัทยา แต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด” ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยพนักงานเมืองพัทยาจึงต้องเป็นไปตาม ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558

<sup>41</sup> ข้อกำหนดของส่วนราชการท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่

(1) ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558



สอบสวนวินัยของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นของส่วนราชการท้องถิ่นแต่ละประเภทจะได้กล่าวไปในคราวเดียวกัน เพื่อเปรียบเทียบกับลักษณะองค์การสอบสวนวินัยของข้าราชการพลเรือนต่อไป ดังนี้

### (1) การจัดองค์การสอบสวนวินัย

ลักษณะความผิดทางวินัยของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น ความผิดวินัยร้ายแรง และความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และมีโทษทางวินัย 5 สถาน เช่นเดียวกับ ลักษณะความผิดทางวินัยและโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน โดยมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า อีกทั้งการสอบสวนต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงรวมทั้งนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้ หลักการสอบสวนวินัยดังกล่าวจึงมีลักษณะคล้ายกับ หลักการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนเช่นกัน

ในส่วนของการจัดตั้งองค์การสอบสวนวินัยของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งเป็นกรณีการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง และการสอบสวนวินัยร้ายแรงนั้น มีลักษณะ ดังนี้

1. กรณีการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง จะดำเนินการสอบสวนตามที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เห็นสมควร
  - ตัวอย่างองค์การสอบสวนวินัยกรณีนี้ ได้แก่
    - นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีการสอบสวนวินัยร้ายแรง เป็นผู้สอบสวนเอง
    - ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสอบสวนแทน
    - คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งถือเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายได้ยกเว้นไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงอีก

(2) ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558

(3) ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558

- คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งใช้หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งเช่นเดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะได้กล่าวในข้อต่อไป

ในส่วนของการจัดตั้งองค์การสอบสวนวินัยกรณีนี้เห็นได้ว่าองค์การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความคล้ายคลึงกับองค์การสอบสวนวินัยกรณีเดียวกันของข้าราชการพลเรือน คือ อำนาจในการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งในกรณีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสอบสวนวินัย ได้แก่ บุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ที่มาขององค์การสอบสวนวินัยในกรณีนี้จึงมี 2 ลักษณะ คือ หากนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้สอบสวนวินัยเอง ถือได้ว่าองค์การสอบสวนวินัยดังกล่าวมีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย แต่กรณีองค์การสอบสวนวินัยอื่นๆ มีที่มาจากแต่งตั้งของนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกององค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

2. กรณีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง จากข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในสังกัดแล้วแต่กรณี ซึ่งหากมีเหตุผลจำเป็น หรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนพิจารณา หรือเพื่อความยุติธรรม สามารถแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้รับความยินยอมจากต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ก็ได้

คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง มีอย่างน้อย 3 คน ประกอบไปด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการสอบสวนอีกอย่างน้อย 2 คน ประธานกรรมการต้องมีตำแหน่งในระดับที่ไม่ต่ำกว่า หรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. กำหนด แล้วแต่กรณี<sup>42</sup> เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะมีตำแหน่งระดับต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ และการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งระดับของประธานกรรมการหรือกรรมการสอบสวนไม่กระทบถึงการได้รับแต่งตั้งดังกล่าว

ในคณะกรรมการสอบสวน ต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย ร่วมเป็นกรรมการสอบสวนด้วย อย่างน้อย 1 คน

ในกรณีที่ความปรากฏแก่ ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. ว่านายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกององค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เป็น

<sup>42</sup> หลักเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่งประธานกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท., และ ก.อบต. ที่ มท 0809.6/ว 41 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2559

คู่กรณีกับผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกับผู้ถูกกล่าวหา ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว หากพบว่าเป็นความจริง ให้แจ้งขอความยินยอมจากต้นสังกัดแล้ว พิจารณาและมีมติคัดเลือกคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ออกคำสั่งแต่งตั้งตามมติต่อไป เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวสอบสวนเสร็จแล้วให้รายงานการสอบสวนไปยัง ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. แล้วแต่กรณี พิจารณา ซึ่งผลการพิจารณาหากมีมติเป็นประการใด ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณีสั่ง หรือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนั้น

อนึ่ง ในกรณีข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ตามประกาศทั้งสาม ฉบับได้กำหนดไว้ไม่ชัดเจน แต่เข้าใจได้ว่าเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ซึ่งถือเป็นหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นคู่กรณี หรือถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำ ความผิดกับผู้ถูกกล่าวหาด้วย จึงเป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีดังกล่าวจึงให้ ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกประธานกรรมการ และกรรมการสอบสวนเอง โดยเมื่อได้รับความยินยอมจากต้นสังกัดของผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็น คณะกรรมการสอบสวนแล้ว จึงมีมติเลือกคณะกรรมการสอบสวนวินัยในกรณีดังกล่าว โดยการออก คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนยังต้องส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณีเป็นผู้ออกคำสั่งในทางรูปแบบของคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน แต่เนื้อหาของคำสั่งแต่งตั้ง กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นมาจากมติ เลือกของ ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. แล้วแต่กรณี อีกทั้งในส่วนของการรายงานการสอบสวนทาง วินัยซึ่งปกติคณะกรรมการสอบสวนต้องรายงานการสอบสวนให้กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาก่อนแล้วจึงส่งให้ ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. แล้วแต่กรณี พิจารณาต่อไป แต่ในกรณีนี้ กำหนดหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการสอบสวนต้องส่ง รายงานการสอบสวนให้ ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. แล้วแต่กรณี โดยตรง เพื่อพิจารณาผลการ สอบสวนและลงมติได้เลย แล้วจึงส่งมติดังกล่าวให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามมติดังกล่าวต่อไป ซึ่งเห็นได้ว่าใน กรณีเช่นนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แทบไม่ดูแลพินิจทั้งในการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และใน การพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยเลย คำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นเพียงการสั่งตาม รูปแบบเท่านั้น

## (2) การคัดค้านกรรมการสอบสวน

การคัดค้านกรรมการสอบสวนเป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวนด้วยเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

1. รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
2. มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
3. มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
4. เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้ถูกกล่าวหา
5. มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

การคัดค้านกรรมการสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหาต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ภายใน 7 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือวันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้าน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณาคัดค้าน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน โดยในการพิจารณาอาจให้กรรมการสอบสวนที่ถูกร้องคัดค้านทำคำชี้แจงได้ ซึ่งหากพิจารณาแล้วคำคัดค้านรับฟังได้ให้สั่งให้กรรมการสอบสวนผู้นั้นพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านนั้นรับฟังไม่ได้ให้สั่งยกคำคัดค้านนั้น ทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผลในการสั่งการนั้นด้วย พร้อมแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้คัดค้านทราบ แล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน หากไม่มีการสั่งการเกี่ยวกับผลการพิจารณาคัดค้านภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว กรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านต้องพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน

ในกรณีการคัดค้านกรรมการสอบสวนในคณะกรรมการสอบสวนที่ ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. แล้วแต่กรณี มีมติคัดเลือก เนื่องจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เป็นคู่กรณีกับผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกับผู้ถูกกล่าวหา เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับคำคัดค้านแล้วต้องเสนอไปยัง ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. แล้วแต่กรณี ภายใน 7 วันนับตั้งแต่วันที่รับคำคัดค้าน เพื่อให้ ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต. พิจารณาคำคัดค้านไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำคัดค้านจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ซึ่งหากไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว กรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านต้องพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน แต่หากมีผลการพิจารณาคัดค้านเป็นประการใด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องสั่งการหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น กรณีกรรมการสอบสวน

ต้องพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต แล้วแต่กรณีต้องพิจารณาเพื่อมีมติเลือกกรรมการสอบสวนคนใหม่แทน

### (3) การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวน

เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแล้ว หากนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายเทศมนตรี หรือนายกองค้การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เห็นว่ามีเหตุสมควร หรือจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน โดยการเปลี่ยน เพิ่ม หรือลดจำนวนกรรมการสอบสวน สามารถทำได้โดยต้องแสดงเหตุผลแห่งการสั่งเปลี่ยนแปลงนั้นด้วย แต่ในการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนในคณะกรรมการสอบสวนที่ ก.จ. หรือ ก.ท. หรือ ก.อบต แล้วแต่กรณี มีมติคัดเลือก เนื่องจากนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายเทศมนตรี หรือนายกองค้การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี เป็นคู่กรณีกับผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกับผู้ถูกกล่าวหา ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีนี้ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

เห็นได้ว่า กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกรรมการสอบสวนวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้สามารถทำได้มากกว่าการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนของข้าราชการพลเรือน เนื่องจากกฎหมายกำหนดเหตุที่อาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากบุคคลภายนอกหน่วยงานไว้หลายกรณี ทั้งนี้สาเหตุอาจเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดไม่เท่ากันจำนวนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่สอบสวนและเรื่องกฎหมายอาจมีไม่เพียงพอ กฎหมายจึงเปิดช่องให้ผู้สั่งแต่งตั้งสามารถใช้ดุลยพินิจในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการสอบสวนโดยอาศัยเหตุผลที่กฎหมายกำหนด เช่น เพื่อความประโยชน์ในการพิจารณา หรือเพื่อความยุติธรรมในการสอบสวน เป็นต้น เพื่อให้สามารถคัดเลือกกรรมการสอบสวนได้หลากหลายมากขึ้น ได้กรรมการสอบสวนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตรงกับเรื่องที่สอบสวนมากขึ้น อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายเปิดช่องเช่นนี้อาจมีข้อเสียปะปนอยู่ด้วยก็ได้ กล่าวคือ อาจเป็นเหตุให้ผู้สั่งแต่งตั้งพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนประสงค์เพื่อให้การสอบสวนเกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องจากสามารถเลือกกรรมการที่เป็นพลพรรคกับตน หรือที่ตนสามารถชี้แนะ หรือครอบงำได้ง่าย เป็นต้น

#### 4.2.5.2 องค์การสอบสวนวินัยของข้าราชการตำรวจ

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร. กำหนด โดยการออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อ

ปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด<sup>43</sup> ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ กฎหมาย<sup>44</sup> กำหนดให้ ก.ตร. พิจารณาออกกฎ ก.ตร. เพื่อวางหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการสืบสวน และการสอบสวนกรณีที่ข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่ง ก.ตร. ได้ออกกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการตำรวจไว้ ดังนี้

### (1) การจัดองค์กรสอบสวนวินัย

ลักษณะความผิดทางวินัยของข้าราชการตำรวจแบ่งเป็น ความผิดวินัยร้ายแรง และความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เช่นเดียวกับความผิดวินัยของข้าราชการพลเรือน แต่โทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจ มี 7 สถาน<sup>45</sup> ซึ่งต่างจากโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน กรณีที่มีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัย กฎหมายได้กำหนดให้ก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริงต้องมีการแจ้งเรื่องที่ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงรวมทั้งนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้ เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สั่งยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ดำเนินการทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณีคือ กรณีมีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งทั้ง 2 กรณีต่างมีลักษณะขององค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนวินัยแตกต่างกัน ดังนี้

<sup>43</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 31

<sup>44</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง

<sup>45</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 82 บัญญัติให้โทษทางวินัย มี 7 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ทัณฑกรรม
- (3) กักยาม
- (4) กักขัง
- (5) ตัดเงินเดือน
- (6) ปลดออก
- (7) ไล่ออก

1. กรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง เป็นกรณีที่ผลการสืบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลควรกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งพระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 มาตรา 85 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชานำสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาสั่งเกี่ยวกับการ ลงโทษตามอำนาจของตน หรือหากเห็นว่าควรลงโทษที่ตนไม่มีอำนาจก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาของตนที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการต่อไปตามมาตรา 89<sup>46</sup>

สำหรับการสืบสวนข้อเท็จจริง กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 กำหนดหลักเกณฑ์ในการสืบสวนไว้ว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาของตำรวจผู้นั้นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีนั้นมีมูลหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ไม่มีมูล หรือมีมูลเพียงพอที่จะแต่งตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีพยานหลักฐานฟังได้ว่าเป็นการกระทำผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการไปภายในอำนาจของตนได้โดยไม่ต้องสืบสวนข้อเท็จจริง แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ควรจะต้องสืบสวนข้อเท็จจริง<sup>47</sup> ผู้บังคับบัญชาของตำรวจที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต้องดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง โดย

---

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 มาตรา 89 บัญญัติว่า “ข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษทัณฑกรรม

ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้กระทำผิดวินัยควรได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของตนที่มีอำนาจ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการเพื่อลงโทษตามควรแก่กรณี

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรา 85 ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.”

<sup>47</sup> กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ข้อ 5 กำหนดว่า “กรณีที่ควรทำการสืบสวนข้อเท็จจริง ได้แก่

(1) ผู้บังคับบัญชามีเหตุอันควรสงสัยว่าข้าราชการตำรวจในบังคับบัญชาผู้ใดกระทำผิดวินัย

(2) มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการตำรวจในบังคับบัญชาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยผู้ร้องเรียนนั้นได้แจ้งชื่อและที่อยู่ของตนเองเป็นที่แน่นอน พร้อมทั้งระบุพฤติการณ์แห่งกรณีที่กล่าวหาว่าข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัยนั้น

อาจทำการสืบสวนด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้อื่นหนึ่งผู้ใดทำการสืบสวน หรืออาจส่งประเด็นไปให้เจ้าพนักงานอื่นช่วยสืบสวนก็ได้

ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือผู้สืบสวนต้องเป็นผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ระดับสารวัตรหรือเทียบเท่าขึ้นไป

ในการสืบสวนข้อเท็จจริงกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวน หรือคณะกรรมการสืบสวน หรือผู้สืบสวน เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจจะทำให้การสืบสวนเสียความเป็นธรรม<sup>48</sup> และในกรณีที่แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน คณะกรรมการต้องประกอบด้วยข้าราชการประจำอย่างน้อยสามคน และมี

(3) ส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานอื่นแจ้งมาให้ทราบว่ามีข้าราชการตำรวจในบังคับบัญชาผู้ใดกระทำความผิดวินัยหรือสงสัยว่ากระทำความผิดวินัย

(4) มีบัตรสนเท่ห์ที่กล่าวหาว่าข้าราชการตำรวจในบังคับบัญชาผู้ใดกระทำความผิดวินัยตามปกติการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการตำรวจว่ากระทำความผิดวินัยในลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ที่ห้ามมิให้รับฟัง เว้นแต่บัตรสนเท่ห์นั้นระบุข้อเท็จจริง พยานหลักฐานกรณีแวดล้อม และหรือระบุพยานบุคคล พยานวัตถุ หรือพยานเอกสารชี้แนะแนวทางเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนได้

(5) กรณีปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนใด ๆ ว่าข้าราชการตำรวจในบังคับบัญชาผู้ใดกระทำความผิดวินัยตามปกติหากไม่มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียนกล่าวหาห้ามมิให้รับฟัง เว้นแต่ข่าวในสื่อมวลชนนั้นระบุข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน กรณีแวดล้อม และหรือระบุพยานบุคคล พยานวัตถุ หรือพยานเอกสารชี้แนะแนวทางเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนได้

(6) กรณีอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรให้มีการสืบสวนข้อเท็จจริง

<sup>48</sup> กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ข้อ 9 กำหนดให้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวน ยกเว้นนายกรัชมุนตรี และคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวน จะต้องไม่เป็นบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์ในเรื่องที่สืบสวน
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สืบสวน
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกสืบสวน
- (4) เป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้ร้องเรียนกล่าวหา

(5) มีเหตุอย่างอื่นซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสืบสวนเสียความเป็นธรรม  
วรรคสอง กำหนดว่า ข้อความใน (1) ให้ใช้บังคับกับกรณีผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวน เฉพาะกรณีที่ผู้นั้นรู้เห็นเป็นใจในลักษณะมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด



ข้าราชการตำรวจอย่างน้อยก็หนึ่งในกรณีที่ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร กรรมการสืบสวนที่เป็นข้าราชการตำรวจต้องเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรเท่านั้น และประธาน กรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวนในกรณีที่ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนต้องเป็นข้าราชการตำรวจชั้น สัญญาบัตรมีตำแหน่งและยศที่ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา นอกจากนี้ในคณะกรรมการสืบสวนกฎหมาย กำหนดให้มีเลขานุการหนึ่งคน ซึ่งอาจจะแต่งตั้งจากกรรมการสืบสวนคนใดคนหนึ่งก็ได้ และในกรณี จำเป็นอาจให้มีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

ในกรณีที่ปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือสั่งผู้ใดทำการ สืบสวนไม่ถูกต้องเกี่ยวกับคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวนตามที่ กฎหมายกำหนด เว้นแต่กรณีที่ไม่มีเลขานุการในคณะกรรมการสืบสวน ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง

เมื่อกฎหมาย<sup>49</sup> ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชานำสำนวนการสืบสวน ข้อเท็จจริงมาพิจารณาสั่งการในกรณีที่ข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง องค์การที่ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีนี้จึงมีฐานะเป็นองค์การสอบสวนวินัยข้าราชการตำรวจใน กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงนี้โดยปริยาย นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่า กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ กลายมาเป็นการสอบสวนวินัยกรณีไม่ร้ายแรงนี้ กฎหมายกำหนดคุณสมบัติและองค์ประกอบของ องค์การที่ทำหน้าที่ดังกล่าวไว้ค่อนข้างชัดเจน ซึ่งเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมตั้งแต่ขั้นการ สืบสวนข้อเท็จจริง

2. กรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนขึ้นทำการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง<sup>50</sup> ตามหลักเกณฑ์ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวน

<sup>49</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 85

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 86 วรรคสอง กำหนดให้ “ผู้มี อำนาจตามมาตรา 72 หรือผู้บังคับบัญชาอื่นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. เป็นผู้มีอำนาจในการสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง” ซึ่งผู้มีอำนาจตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว มีดังนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (2) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำหรับตำแหน่งตั้งแต่จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมา
- (3) ผู้บัญชาการหรือตำแหน่งเทียบเท่า สำหรับตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ หรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมาในส่วนราชการนั้น

พิจารณา พ.ศ. 2547 ซึ่งในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเหล่านั้น

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจจะทำให้การสืบสวนเสียความเป็นธรรม เป็นผู้สั่งแต่งตั้งและเป็นคณะกรรมการสอบสวน<sup>51</sup>

คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงต้องประกอบด้วยข้าราชการประจำอย่างน้อยสามคน และมีข้าราชการตำรวจอย่างน้อยกึ่งหนึ่ง ประธานกรรมการสอบสวนต้อง

(4) ผู้บังคับการ หรือตำแหน่งเทียบเท่า สำหรับตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการพนักงานสอบสวน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมาในส่วนราชการนั้น

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการแต่งตั้งให้ข้าราชการตำรวจผู้รักษาราชการแทนและมีผู้ดำรงตำแหน่งรองของตำแหน่งนั้น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ และมีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งดังกล่าว ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเป็นผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งนั้น ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยหลายคน ให้ผู้มีอาวุโสตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วย หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็ให้ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้มีอาวุโสตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ในส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นผู้รักษาราชการแทน

<sup>51</sup> กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ข้อ 3 กำหนดให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและคณะกรรมการสอบสวนต้องไม่เป็นบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์ในเรื่องที่สอบสวน
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
- (4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหา

(5) มีเหตุอย่างอื่นซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสืบสวนเสียความเป็นธรรม  
วรรคสอง กำหนดว่า ข้อความใน (1) ให้ใช้บังคับกับกรณีผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวน เฉพาะกรณีที่ผู้รู้เห็นเป็นใจในลักษณะมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

ดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และแม้ว่าภายหลังที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งระดับต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาก็ไม่กระทบถึงการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการดังกล่าว นอกจากนี้ ในคณะกรรมการสอบสวนกฎหมายกำหนดให้มีเลขานุการหนึ่งคน ซึ่งอาจจะแต่งตั้งจากกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งก็ได้ และในกรณีจำเป็นอาจให้มีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

ในคณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานสอบสวนหรือนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

ในกรณีที่ปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องเกี่ยวกับคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่กรณีที่ไม่มีเลขานุการในคณะกรรมการสืบสวน จะมีผลให้การสอบสวนโดยคณะกรรมการที่มีความบกพร่องนั้นเสียไปทั้งหมด ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการแต่งตั้งใหม่ให้ถูกต้อง

กรณีของการจัดองค์ประกอบสอบสวนวินัยร้ายแรงของข้าราชการตำรวจ เห็นได้ว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง โดยหลักแล้วมีความคล้ายคลึงกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการประเภทอื่น แต่กฎหมายได้กำหนดเพิ่มเติม คือ ข้อห้ามสำหรับผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นธรรม และในการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการต่างๆ โดยทั่วไป กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการประเภทอื่นๆ จะกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนที่เป็นนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยด้วย ซึ่งผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีดุลพินิจที่จะคัดเลือกกรรมการจากข้าราชการที่มีคุณสมบัตินี้ เนื่องจาก ข้าราชการตำรวจมีตำแหน่งพนักงานสอบสวนซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการสอบสวน ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการตำรวจจึงสามารถใช้ดุลพินิจคัดเลือกกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนจากผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวเหล่านั้นได้มากขึ้น หลักเกณฑ์เพิ่มเติมทั้งสองประการดังกล่าวจึงเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการตำรวจได้ดียิ่งกว่า

## (2) การคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัย และผู้สั่งแต่งตั้ง

ข้าราชการตำรวจที่ถูกดำเนินการทางวินัยทั้งในกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีวินัยร้ายแรงนอกจากจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือผู้สืบสวนข้อเท็จจริง หรือกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณี ซึ่งต่างทำหน้าที่ในฐานะองค์การสอบสวนวินัยข้าราชการตำรวจแล้ว

ยังมีสิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน หรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อีกด้วย หากเป็นกรณีการดำเนินการวินัยไม่ร้ายแรง การคัดค้านดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิคัดค้านผู้ที่มีเหตุต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวน หรือคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน ข้อเท็จจริงหรือผู้สั่งให้ทำการสืบสวนข้อเท็จจริง เนื่องจากเป็นผู้ที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสืบสวนไม่เป็นธรรมดังที่กล่าวในข้อที่แล้ว และเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ใช้สำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงพิจารณาโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ถูกกล่าวหา การคัดค้านดังกล่าว จึงถือเป็นการคัดค้านกรรมการสอบสวนหรือผู้ทำการสอบสวน และเป็นการคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งองค์กรสอบสวนด้วยในกรณีนี้ ส่วนกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ก็เป็นการใช้สิทธิคัดค้านผู้ที่มีเหตุต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการสอบสวน และผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เนื่องจากเป็นผู้ที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นธรรมดังที่กล่าวในข้อที่แล้ว เช่นกัน

ในส่วนของการดำเนินการและการพิจารณาคำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหา สามารถแบ่งเป็นกรณีคัดค้านองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนทางวินัย และกรณีคัดค้านองค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้ง ดังนี้

1. ในกรณีที่เป็นกรณีสืบสวนองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนทางวินัย ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือผู้สืบสวน ส่วนการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง คือ คณะกรรมการสอบสวน นั้น เมื่อผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะใช้สิทธิคัดค้านให้ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการคัดค้านพร้อมชี้แจงด้วยว่าจะทำให้การสืบสวน หรือการสอบสวนนั้นไม่ได้ความจริงและเป็นยุติธรรมอย่างไร โดยยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือผู้สั่งให้ทำการสืบสวน แล้วแต่กรณี ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคำสั่งให้สืบสวน หรือนับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้าน การนี้ผู้ที่รับหนังสือคัดค้านต้องส่งสำเนาหนังสือคัดค้านพร้อมแจ้งวันรับหนังสือฉบับดังกล่าวให้ประธานกรรมการหรือผู้สืบสวนทราบและรวมไว้ในสำนวน

ในการพิจารณาคำคัดค้านข้างต้น ทั้งในกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้รับหนังสือคัดค้านอาจทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมแล้วพิจารณาสั่งการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน หากเห็นว่าคำคัดค้านรับฟังได้ ให้สั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่ แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านรับฟังไม่ได้ให้ยกคำคัดค้านและเป็นที่สุด การพิจารณาสั่งคำคัดค้านนั้นต้องแสดงผลในการพิจารณาสั่งการไว้ด้วย และแจ้งคำสั่งให้ผู้คัดค้านทราบแล้วส่งเรื่องรวมไว้ในสำนวนการสืบสวน หรือสำนวนการสอบสวนแล้วแต่กรณี หากผู้รับคำคัดค้านไม่พิจารณาคำคัดค้านให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาข้างต้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ถูกคัดค้านต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนหรือสอบสวนแล้วแต่กรณี

เมื่อมีการพ้นจากหน้าที่ดังกล่าว ประธานกรรมการต้องรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการต่อไป หากเป็นกรณีผู้สืบสวนพ้นจากหน้าที่ ผู้สืบสวนต้องเป็นผู้รายงานให้ผู้สั่งให้สืบสวนดำเนินการดังกล่าว

2. กรณีเป็นการคัดค้านองค์การผู้สั่งแต่งตั้ง ทั้งในกรณีการแต่งตั้ง คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ทำการสืบสวนในการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง และการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะใช้สิทธิคัดค้าน ให้ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการคัดค้านพร้อมชี้แจงด้วยว่าจะทำให้การสืบสวน หรือการสอบสวนนั้นไม่ได้ความจริงและเป็นยุติธรรมอย่างไร โดยยื่นหนังสือคัดค้านต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งแต่งตั้งขึ้นไปชั้นหนึ่ง ในกรณีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงให้ยื่นต่อ ก.ตร. ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคำสั่งให้สืบสวน หรือนับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้าน การนี้ผู้ที่รับหนังสือคัดค้านต้องส่งสำเนาหนังสือคัดค้านพร้อมแจ้งวันรับหนังสือฉบับดังกล่าวให้ประธานกรรมการหรือผู้สืบสวนทราบ และรวมไว้ในสำนวน

ในการพิจารณาคำคัดค้านข้างต้น ทั้งสองกรณี ผู้รับหนังสือคัดค้านอาจทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมแล้วพิจารณาสั่งการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับหนังสือคัดค้าน หากเห็นว่าคำคัดค้านรับฟังได้ กรณีเป็นการคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือผู้ให้สั่งทำการสืบสวน ให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสั่งสำนวนการสืบสวน หรือในกรณีคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนและการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว นอกจากนี้การพิจารณาสั่งการดังกล่าวของทั้งสองกรณีให้มีคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน หรือสั่งให้สืบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณาแทน หรือผู้รับหนังสือคัดค้านจะเป็นผู้พิจารณาเองก็ได้ สำหรับในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เมื่อ ก.ตร. ได้พิจารณาและมีมติเป็นประการใดแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องสั่งการไปตามมติของ ก.ตร. นั้น แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านรับฟังไม่ได้ให้ยกคำคัดค้านและเป็นที่สุด การพิจารณาสั่งคำคัดค้านนั้นต้องแสดงผลในการพิจารณาสั่งการไว้ด้วย และแจ้งคำสั่งให้ผู้คัดค้านทราบแล้วส่งเรื่องรวมไว้ในสำนวนการสืบสวน หรือสำนวนการสอบสวนแล้วแต่กรณี หากผู้รับคำคัดค้านไม่พิจารณาคำคัดค้านให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาข้างต้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ถูกคัดค้านต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสั่งสำนวนการสืบสวน หรือการพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนและผลการสอบสวนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว แล้วแต่กรณี เมื่อมีการพ้นจากหน้าที่ดังกล่าว ประธานกรรมการต้องรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้ง

เพื่อดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการต่อไป หากเป็นกรณีผู้สืบสวนพ้นจากหน้าที่ ผู้สืบสวนต้องเป็นผู้รายงานให้ผู้สั่งให้สืบสวนดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ การพ้นจากการเป็นกรรมการสืบสวน หรือผู้สืบสวน หรือกรรมการสอบสวน ไม่กระทบถึงการสืบสวนหรือการสอบสวน แล้วแต่กรณี ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

### (3) การเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ทำหน้าที่สอบสวนวินัย

ในกรณีที่มีการสืบสวนข้อเท็จจริงในการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง และการสอบสวนวินัยในกรณีการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงกับข้าราชการตำรวจซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยกรณีต่างๆ ซึ่งการสืบสวนหรือการสอบสวนดังกล่าวต่างต้องมีการแต่งตั้งองค์กรผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริง หรือทำหน้าที่สอบสวนวินัย แล้วแต่กรณี หากมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวนในการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนในการสอบสวนวินัยร้ายแรง ผู้สั่งแต่งตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวสามารถดำเนินการได้เมื่อเห็นว่ามีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยน หรือเพิ่ม หรือลดจำนวนกรรมการ หรือเปลี่ยนผู้สืบสวนได้ โดยต้องแสดงเหตุแห่งการสั่งนั้นไว้ด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่กระทบต่อการสืบสวนหรือการสอบสวนแล้วแต่กรณีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

เห็นได้ว่ากฎ ก.ตร. ที่กำหนดให้สามารถคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งสองกรณีได้ แม้เป็นเพียงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็ยังเป็นหลักประกันได้ว่า ผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนเป็นบุคคลที่ไม่มีเหตุที่อาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นธรรม แม้คำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจะไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม

#### 4.2.5.3 องค์กรสอบสวนวินัยของพนักงานอัยการ

การดำเนินการทางวินัยของพนักงานอัยการ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งแบ่งลักษณะความผิดทางวินัยเป็น 2 ประเภท คือ กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งเมื่อมีกรณีข้าราชการอัยการผู้ใดถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชา<sup>52</sup> ต้องดำเนินการสอบสวนขั้นต้นโดยมิชักช้า<sup>53</sup>

<sup>52</sup> ระเบียบคณะกรรมการอัยการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงาน ผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 ข้อ 3 กำหนดว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้ มีอำนาจดำเนินการสอบสวนขั้นต้น

(1) อัยการสูงสุด สำหรับข้าราชการอัยการทุกตำแหน่ง ยกเว้นรองอัยการสูงสุด

เมื่อการดำเนินการสอบสวนชั้นต้นเสร็จสิ้น และผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณา แต่หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้นต้องสรุปข้อเท็จจริง พร้อมแสดงความคิดเห็นว่ามีมูลเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีใด ตามมาตราใด ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุด ในกรณีที่อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะมีการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงต่อไป ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยกรณีไม่ร้ายแรงและกรณีร้ายแรง องค์การสอบสวนวินัยของข้าราชการอัยการจึงมีลักษณะดังนี้

### (1) การจัดองค์การสอบสวนวินัย

ในการดำเนินการสอบสวนวินัยข้าราชการอัยการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและเมื่อสอบสวนเบื้องต้นแล้วผู้บังคับบัญชาเห็นว่ากรณีตามข้อกล่าวหาไม่มีมูลการกระทำผิดวินัย ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(2) อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาค หรืออัยการจังหวัด สำหรับข้าราชการอัยการทุก ตำแหน่งซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา”

และข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า “ในกรณีที่มิใช่ผู้ถูกกล่าวหาหลายคน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาบางคนไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาของตน ผู้บังคับบัญชานั้นไม่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนชั้นต้น ทั้งนี้ให้รับรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการ”

<sup>53</sup> ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่ากรกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย เป็นกรณีที่จะดำเนินการสอบสวนได้ผู้บังคับบัญชาอาจมอบหมายให้ข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นต้นเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้นแทนก็ได้

คณะกรรมการสอบสวนชั้นต้นประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคนที่เป็นข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา เว้นแต่มีความจำเป็นจะแต่งตั้งกรรมการจากข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาก็ได้โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นอาจมีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

หากมีเหตุสมควรหรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนชั้นต้น ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงได้ และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่กระทบการสอบสวนชั้นต้น

1. กรณีมีมูลกระทําผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องรายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการ หรือ ก.อ. พิจารณาต่อไป<sup>54</sup> ดังนั้น กรณีจึงอาจถือได้ว่าการสอบสวนเบื้องต้นเป็นการสอบสวนกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงนี้แล้ว ซึ่งการสอบสวนเบื้องต้นเป็นการสอบสวน องค์การที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นนั้น เป็นองค์การสอบสวนวินัย และมีที่มาจากการแต่งตั้งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว

2. กรณีมีมูลกระทําผิดวินัยร้ายแรง อัยการสูงสุดจะต้องรายงานต่อประธานคณะกรรมการอัยการเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป โดยให้สำนักงานคณะกรรมการอัยการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วย ดังนั้น องค์การสอบสวนวินัยร้ายแรง หรือ คณะกรรมการสอบสวนจึงที่มาจากกรรมการแต่งตั้งของคณะกรรมการอัยการ หรือ ก.อ.

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง ก.อ. จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีจำนวนอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการสอบสวนอีกอย่างน้อย 2 คน จากข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่หากมีกรณีจำเป็น จะแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากผู้มีอาวุโสต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ โดยให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และในกรณีจำเป็นอาจมีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

## (2) การคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัย

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาอาจคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ โดยทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อ ก.อ. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 88 กำหนดว่า “ข้าราชการอัยการผู้ใดกระทําผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะเสนอ ก.อ. เพื่อมีมติลงโทษงดการเลื่อนตำแหน่งหรืองดเลื่อนขั้นหรือขั้นเงินเดือน เป็นเวลาไม่เกินสามปีหรือลงโทษภาคทัณฑ์โดยจะให้ทัณฑ์บนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อ ก.อ. พิจารณาเห็นสมควรลงโทษสถานใด ก็ให้ประธาน ก.อ. สั่งตามมตินั้น

ในกรณีกระทําผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การเสนอ ก.อ. ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อนำเสนอ ก.อ. ต่อไป โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา 74 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม



รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือวันที่ทราบเหตุที่พ้องคดีค้ำนกรรมการสอบสวน<sup>55</sup> เมื่อได้ยื่นคำคัดค้านแล้ว กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคัดค้านไว้ แต่กำหนดให้ ก.อ. พิจารณาโดยเร็ว และผลการพิจารณาของ ก.อ. เป็นที่สุด นอกจากนี้หากกรรมการสอบสวนเห็นว่าตนเองมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจคัดค้านตนเองได้ ให้กรรมการสอบสวนผู้นั้นรายงานต่อ ก.อ. พิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหา

### (3) การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนวินัย

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว หากมีเหตุสมควรหรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน ให้ประธาน ก.อ. นำเสนอ ก.อ. พิจารณาเปลี่ยนแปลงได้และการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนใหม่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเดิม หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนหรือมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง หรืออาวุโสของบุคคลดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนถึงการแต่งตั้งหรือการสอบสวน

---

<sup>55</sup> ระเบียบคณะกรรมการอัยการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554 ข้อ 9 วรรคท้าย กำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวน มีดังนี้

- (1) มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในเรื่องที่สอบสวนนั้น
- (2) เป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือร่วมมารดาของคู่กรณี
- (3) เป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยานโดยที่รู้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวน
- (4) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้แทน หรือได้เป็นทนายความของคู่กรณีมาแล้ว
- (5) เป็นพนักงานอัยการผู้ตรวจพิจารณา มีคำสั่งคดี หรือดำเนินคดี หรือเป็นอนุญาโตตุลาการในคดีเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวน
- (6) ถ้ามีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี ซึ่งกรรมการนั้นเอง หรือคู่สมรส หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของกรรมการนั้นฝ่ายหนึ่งพิพาทกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือคู่สมรสหรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของคู่กรณีฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง
- (7) เป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (8) เป็นผู้มีสาเหตุโกรธเคืองกับคู่กรณี หรือเป็นคู่กรณีเอง
- (9) มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

#### 4.2.5.4 องค์กรสอบสวนวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มี 2 กรณี คือ กรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรง และกรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง เมื่อมีกรณีถูกกล่าวหาว่าพนักงานของมหาวิทยาลัยกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน เว้นแต่ในกรณีที่มีใช่เป็นการกระทำผิดวินัยร้ายแรง จะไม่แต่งตั้งกรรมการสอบสวนก็ได้

##### (1) การจัดองค์กรสอบสวนวินัย

ในกรณีที่มีการสอบสวนโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง คือ อธิการบดี ส่วนกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ได้แก่ อธิการบดี หัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเป็นคณะ หรือเทียบเท่าคณะ เช่น คณะบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก เป็นต้น และหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเป็นกอง หรือเทียบเท่ากอง เช่น ผู้อำนวยการกอง เลขานุการคณะ เลขานุการสถาบัน เลขานุการสำนัก เป็นต้น สำหรับกรณีที่อธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คือเลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

คณะกรรมการสอบสวน แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน ทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือข้าราชการพลเรือนซึ่งอยู่นอกสังกัดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือพนักงานมหาวิทยาลัย จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน และกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นข้าราชการ คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย ประธานกรรมการสอบสวนซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการสอบสวนอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ และภายหลังการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแม้ว่าประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาก็ไม่กระทบถึงการแต่งตั้ง

ในกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยที่มหาวิทยาลัยกำหนด นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย จำเป็นต้องมีลักษณะที่ไม่ต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยได้กำหนดอีกด้วย

ซึ่งผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจะเป็นเหตุตัดสิทธิการเป็นกรรมการ  
สอบสวน<sup>56</sup> ซึ่งเป็นการห้ามแต่งตั้งบุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นการกรรมการสอบสวน

1. รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่กำลังกล่าวหา
2. มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่กำลังกล่าวหา
3. เป็นผู้กล่าวหา หรือคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วม

บิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา

## (2) การคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัย

เมื่อได้รับการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ผู้ถูกกล่าวหา  
มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง หรือวันที่ทราบเหตุแห่ง  
การคัดค้าน นอกจากผู้ที่สามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องไม่มีลักษณะ  
อันเป็นเหตุตัดสิทธิการเป็นกรรมการสอบสวนแล้ว เมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนอาจถูก  
คัดค้านได้เมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. มีสาเหตุโรคเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
2. เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้ถูกกล่าวหา
3. มีเหตุอื่นใดซึ่งอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม
4. เคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทน

ของคู่กรณี

การยื่นคำคัดค้านให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ  
สอบสวน โดยแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านพร้อมชี้แจงว่าจะทำให้การสอบสวนไม่ได้  
ความจริงและความยุติธรรมอย่างไร กรณีนี้ ผู้ถูกคัดค้านมีสิทธิทำคำชี้แจงได้ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งได้รับคำ  
คัดค้านกรรมการสอบสวนแล้วต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับ  
หนังสือ ซึ่งหากพิจารณาคำคัดค้านแล้วเห็นว่ารับฟังได้ต้องสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการ  
สอบสวน แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านไม่มีเหตุผลเพียงพอรับฟังได้ ให้ยกคำคัดค้าน ทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผล  
ในการพิจารณาสั่งการดังกล่าวด้วย และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ แล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวน  
รวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน คำสั่งยกคำคัดค้านให้เป็นที่สุด หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ  
สอบสวนไม่สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องพ้น  
จากการเป็นกรรมการสอบสวน กรณีนี้เลขานุการคณะกรรมการสอบสวนต้องรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้ง

<sup>56</sup> โปรตดู ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การ  
อุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ข้อ 14

ส่วนกรณีที่กรรมการสอบสวนเห็นว่าตนมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันอาจถูกคัดค้านได้ ก็รายงานไปยัง คณะกรรมการสอบสวนเช่นเดียวกับกรณีการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน

### (3) การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนวินัย

ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสามารถมีคำสั่งให้เปลี่ยน เพิ่ม หรือ ลดจำนวนผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนได้เมื่อเห็นว่ามีเหตุอันสมควรหรือจำเป็น โดยต้อง แสดงเหตุแห่งการสั่งนั้นไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนไม่กระทบ ต่อการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

เมื่อพิจารณาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถเป็นกรรมการสอบสวนหรือเหตุที่ถูก คัดค้านกรรมการสอบสวนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว เห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากเหตุคัดค้าน กรรมการสอบสวนของข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการหรือพนักงานของส่วนราชการหรือ หน่วยงานของรัฐประเภทอื่น กล่าวคือ กรรมการสอบสวนวินัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในกรณีนี้ ไม่เพียงอาจถูกคัดค้านด้วยเหตุต่างๆที่ข้อบังคับกำหนดไว้เท่านั้น แต่ข้อบังคับยังกำหนดเหตุตัดสิทธิ การเป็นกรรมการสอบสวนซึ่งมีลักษณะเป็นการห้ามบุคคลที่มีเหตุตามที่ข้อบังคับกำหนดไว้เป็น กรรมการสอบสวนวินัยไว้ด้วย กล่าวคือ บุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามย่อมไม่อาจถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการ สอบสวนได้ ส่วนกรรมการสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วหากมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ข้อบังคับ กำหนดอาจถูกผู้ถูกกล่าวหาร้องคัดค้านการเป็นกรรมการสอบสวนได้ อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกกล่าวหา ไม่ได้ใช้สิทธิในการร้องคัดค้านแต่เมื่อกรรมการสอบสวนเห็นว่าตนมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านดังกล่าวได้ก็ ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเหตุคัดค้านนั้นด้วย จึงเห็นได้ว่า การกำหนดข้อจำกัดการแต่งตั้ง บุคคลที่มีเหตุใดเหตุหนึ่งซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมนี้เป็นกรรมการสอบสวนเสียต้อง แต่ต้น โดยไม่ต้องรอการใช้สิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการให้หลักประกัน ความเป็นธรรมในการสอบสวนได้ดียิ่งกว่า เนื่องจากข้อจำกัดดังกล่าวเป็นเหตุที่สามารถทำให้ประจักษ์ ได้ง่ายและเป็นการผูกพันการใช้อำนาจของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นการป้องกันหรือ เป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมตั้งแต่ต้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิคัดค้าน กรรมการสอบสวนหรือไม่ เนื่องจาก อำนาจในการพิจารณาคำคัดค้านเป็นการใช้ดุลพินิจของ ผู้บังคับบัญชาตามที่เห็นสมควร กฎหมายต้องการให้มีการทบทวนการใช้อำนาจในการสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนให้ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งไม่มีหลักประกันว่าผู้บังคับบัญชาจะมีการทบทวนการ ใช้อำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว หลักประกันความเป็นธรรมจากกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ เหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นธรรมนี้เป็นสิทธิในการคัดค้านกรรมการ สอบสวนของผู้ถูกกล่าวหาจึงมีน้อยกว่าการกำหนดข้อจำกัดในการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนดังกล่าว

#### 4.2.5.5 องค์กรสอบสวนวินัยของสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา มีวัตถุประสงค์ในทางวิชาการของรัฐสภา เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยและสนับสนุนการเผยแพร่ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานและลูกจ้างของสถาบัน เมื่อมีกรณีพนักงานของสถาบันฯ กระทำผิดวินัยผู้บังคับบัญชาต้องส่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษด้วยก็ได้ ในกรณีพนักงานผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า เป็นกรณีที่ควรสอบสวน ให้ผู้บังคับบัญชาเสนอความเห็นต่อเลขาธิการ ในกรณีที่เลขาธิการเห็นสมควร ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า

##### (1) การจัดองค์กรสอบสวนวินัย

เมื่อมีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ให้เลขาธิการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการจากพนักงานหรือบุคคลภายนอกมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคน โดยทาเป็นประกาศหรือคำสั่งและกำหนดเวลาดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันมีประกาศหรือคำสั่ง<sup>57</sup> ในการประชุมการประชุมของคณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

##### (2) การคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัย

ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัย<sup>58</sup> ซึ่งมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้<sup>59</sup>

1. รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
2. มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

<sup>57</sup> ระเบียบสถาบันพระปกเกล้า ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัย พ.ศ. 2545 ข้อ 4

<sup>58</sup> ระเบียบสถาบันพระปกเกล้า ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัย พ.ศ. 2545 ข้อ 7

<sup>59</sup> ระเบียบสถาบันพระปกเกล้า ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัย พ.ศ. 2545 ข้อ 8

3. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา  
 4. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็น คู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาหรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นกับผู้กล่าวหา

5. มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม

กระบวนการการคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัย เริ่มจากผู้ถูกกล่าวหา ต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือซึ่งแสดงเหตุผลประกอบคำคัดค้านยื่นต่อเลขาธิการ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหา ในกรณีที่กรรมการสอบสวนวินัยคนใดเห็นว่าตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านดังกล่าวได้ ให้รายงานต่อเลขาธิการ เมื่อเลขาธิการได้รับคำคัดค้านหรือรายงานของกรรมการสอบสวนดังกล่าวแล้ว เลขาธิการต้องแจ้งการคัดค้านให้ประธานกรรมการสอบสวนวินัยทราบเพื่อเรียกประชุมคณะกรรมการสอบสวนในการพิจารณาคำคัดค้านหรือเหตุคัดค้านดังกล่าว

ผู้มีอำนาจพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวน ดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยเท่าที่ไม่ถูกคัดค้าน โดยประธานคณะกรรมการสอบสวนวินัยเรียกประชุมคณะกรรมการสอบสวนวินัยเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าว เมื่อกรรมการผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม และให้คณะกรรมการสอบสวนวินัย ประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ผลการพิจารณาคำคัดค้านเป็นไปตามมติที่ประชุม ในกรณีที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ที่ประชุมดังกล่าวต้องมีมติให้กรรมการที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการสอบสวนวินัยถูกคัดค้านจนเป็นเหตุให้ไม่อาจดำเนินการประชุมและลงมติดังกล่าวได้ การวินิจฉัยคำคัดค้านกรรมการสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยคำคัดค้านกรรมการสอบสวนของเลขาธิการนั้น กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือต่อเลขาธิการ

### (3) การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนวินัย

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแล้วหากเลขาธิการเห็นว่ามีความเหตุอันสมควรหรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือลดจำนวนผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนวินัย ให้ดำเนินการได้โดยแสดงเหตุอันสมควร ทั้งนี้ไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว<sup>60</sup>

เห็นได้ว่า การพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนขององค์กรสอบสวนวินัยพนักงานสถาบันพระปกเกล้ามีความแตกต่างจากการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนของ

<sup>60</sup> เฟิงอ้วง, ข้อ 4 วรรคท้าย

องค์การสอบสวนวินัยข้าราชการประเภทอื่น กล่าวคือ เมื่อผู้ถูกกล่าวหายื่นคำคัดค้านกรรมการสอบสวนหรือกรรมการสอบสวนได้รายงานต่อเลขาธิการว่าตนมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจถูกคัดค้านการเป็นกรรมการสอบสวน การพิจารณาคำคัดค้านหรือเหตุที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนเท่าที่ไม่ถูกคัดค้าน โดยภายหลังจากรับฟังคำชี้แจงของกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านแล้วที่ประชุมคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวจะต้องลงมติว่าจะให้กรรมการที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งกรรมการที่ถูกคัดค้านจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จะต้องได้รับคะแนนเสียงจากมติของที่ประชุมจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการสอบสวนที่ไม่ถูกคัดค้าน เว้นแต่เหลือกรรมการสอบสวนที่ไม่ถูกคัดค้านหรือรายงานเหตุที่อาจถูกคัดค้านในที่จำนวนไม่อาจประชุมลงมติจำนวนสองในสามของกรรมการที่เหลือได้ ไม่ว่าที่ประชุมจะมีมติให้กรรมการที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อหรือไม่ กรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณา ซึ่งเป็นกรณียกเว้น จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนของพนักงานสถาบันพระปกเกล้านี้ สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาในกรณีการคัดค้านกรรมการที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามบทบัญญัติในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในขณะที่การพิจารณาคำคัดค้านหรือเหตุที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการหรือพนักงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้สั่งแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณาเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนดังกล่าว

อย่างไรก็ตามการพิจารณาเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนของสถาบันพระปกเกล้าไม่มีกำหนดระยะเวลาพิจารณาและลงมติที่แน่นอนหรืออย่างช้า และไม่มีเงื่อนไขการพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนในกรณีที่องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาไม่พิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังเช่นการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัยของข้าราชการหรือพนักงานประเภทอื่น กรณีนี้จึงขาดหลักประกันในการพิจารณาที่รวดเร็วเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการสอบสวนวินัย

#### 4.2.6 ความเป็นองค์การสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งอำนาจทางปกครองและกึ่งอำนาจตุลาการ โดยมีบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งนอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ในบางกรณีที่เป็นการตรวจสอบข้าราชการของรัฐ เช่น ข้าราชการพลเรือน มติและผลการไต่สวนขององค์กรดังกล่าวยังถือ

เป็นการสอบสวนทางวินัยไปด้วย ซึ่งเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

#### 4.2.6.1 การจัดองค์กร

โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งประธานหรือกรรมการในองค์กรนี้ การได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กร และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

##### (1) ลักษณะขององค์กร

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม (collective organ) ในรูปของคณะกรรมการ องค์กรประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวน 9 คน ประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการ จำนวน 1 คน และกรรมการ ป.ป.ช. อีกจำนวน 8 คน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มาจากการสรรหาและคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

##### (2) คุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เนื่องจากองค์กร ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นเพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ข้าราชการในสังกัดราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการการเมือง เป็นต้น คุณสมบัติของผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรดังกล่าวกฎหมายจึงต้องวางหลักเกณฑ์ไว้เป็นพิเศษเพื่อคัดกรองให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ที่สุด ซึ่งเดิมบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการเสนอชื่อหรือได้รับความเห็นชอบให้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนด แต่เนื่องจากปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไว้แล้ว<sup>61</sup> จึงเลิกบังคับใช้หลักเกณฑ์เดิมต่อไป

<sup>61</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 232 วรรคสอง กำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับการสรรหาเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้ “ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการ อื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี



### (3) การสรรหาและการเลือก กรรมการป.ป.ช.

เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษค่อนข้างมาก ซึ่งมีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนี้ กฎหมายจึงกำหนดกระบวนการเพื่อการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรนี้ โดยแบ่งกระบวนการไว้ 2 ขั้นตอน คือ การสรรหา และการคัดเลือก

1. ขั้นตอนการสรรหาผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายได้กำหนดให้มีจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งมาจากประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป.ป.ช.จำนวน 5 คน<sup>62</sup> ผู้เป็นประธานคณะกรรมการ

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีและยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดย ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหารการเงิน การคลัง การบัญชีหรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัด มาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

(7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี”

และวรรคสาม กำหนดการนับระยะเวลาตามวรรคสองว่า “ให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัครเข้ารับ การสรรหา แล้วแต่กรณี”

<sup>62</sup> โดยที่ปัจจุบัน คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2558 เรื่อง การสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย

(1) ประธานศาลฎีกา

(2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(3) ประธานศาลปกครองสูงสุด

สรรหาฯ ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาฯ ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

คณะกรรมการสรรหาฯ มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจำนวนเก้าคนพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นเสนอต่อประธานวุฒิสภา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

แต่หากเกิดกรณีที่ไม่สามารถสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช.ได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ กฎหมายกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสรรหาฯ โดยกรรมการสรรหาชุดใหม่นี้ มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อกรณีนี้ จำนวน 3 คน และตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเพื่อกรณีนี้ จำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการสรรหาแทน

2. ขั้นตอนการคัดเลือกของวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหาฯ ประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติโดยวิธีลงคะแนนลับเพื่อให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือ

(4) ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร และ

(5) รองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา (เดิม) โดยการเพิ่มผู้แทนจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้คณะกรรมการสรรหา มีองค์ประกอบ ที่มีความหลากหลายและได้สมดุล โดยมีที่มาจากอำนาจทั้งสามฝ่าย ได้แก่ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศ และการปฏิรูปองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยหลักเกณฑ์ตามคำสั่งฯ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้แก่ วันที่ 8 พฤษภาคม 2558 เป็นต้นไป

บางส่วนให้ส่งรายชื่อกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาฯ พร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ ซึ่งกรณีนี้หากคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และมีมติเป็นเอกฉันท์ยืนยันตามมติเดิม ให้ส่งรายชื่อให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป มิฉะนั้นต้องเริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสัปดาห์นับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

#### (4) วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง

กรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว เป็นระยะเวลา 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แต่กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งด้วยสาเหตุอื่นอันเกิดขึ้นแก่กรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย<sup>63</sup> ซึ่งเมื่อมีกรณีกรรมการป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่<sup>64</sup>

#### 4.2.6.2 อำนาจหน้าที่ที่เป็นกระบวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่พิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูก

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 13 กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ตาย
- (2) มีอายุครบ 70 ปี บริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 11
- (6) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 16
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 13 วรรคสอง

กล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดโดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งจากบทบาทหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มิได้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเรื่องที่พิจารณาเป็นการเปิดเสรีหรือ เต็ดขาด อำนาจทุกชนิดที่ ป.ป.ช.มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญก็ดี ตามกฎหมายของ ป.ป.ช. ก็ดี ล้วนแต่เป็น อำนาจในการชี้มูลเบื้องต้นทั้งสิ้น<sup>65</sup> จึงแสดงให้เห็นได้ว่า กระบวนการไต่สวน การพิจารณา และการลงมติของ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยฐานะดังกล่าวกฎหมาย กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่เป็นองค์กรสอบสวนวินัยด้วย กระบวนการดำเนินการของ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาและลงมติดังกล่าวจึงอาจถือได้ว่าเป็นกระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการ

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ถือเป็นกระบวนการสอบสวนทางวินัย ข้าราชการดังกล่าว อาจจำแนกได้ดังนี้

### (1) องค์กรที่มีอำนาจไต่สวน

#### 1. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรไต่สวน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีต่างๆ ได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์ ร้ายรอยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไป ตาม รัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรอยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึง ตัดสินชี้ขาด ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรอยผิดปกติ

---

<sup>65</sup> มีชัย ฤชุพันธ์ “ไขปัญหากฎหมาย ลงวันที่ 5 กันยายน 2545,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2560, จาก<http://www.library.msu.ac.th/meechaihome/index.php?sect=readqa.php&qid=6752>

กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นการวินิจัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ<sup>66</sup>

2. กรณีมีการแต่งตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่อื่นขึ้นมาทำการไต่สวนแทน คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนต้อง ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามความ เชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดี โดยมี พนักงาน เจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และ อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ถ้าเป็น การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อไต่สวนกรณีตามมาตรา 63 หรือมาตรา 66 ประธานอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความ เหมาะสมกับฐานะ ระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร เมื่อได้มีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว กฎหมายกำหนดให้ให้ประธานอนุกรรมการ หรือ อนุกรรมการและเลขานุการแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือครั้งแรกเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

นอกจากนี้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและการตรวจสอบในเรื่องที่เป็น อำนาจในการไต่สวนและวินิจัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (1) – (4/2) และ (6) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้รับผิดชอบสำนวน เพื่อดำเนินการแทนก็ได้ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจัยต่อไป

## (2) กระบวนการที่เป็นการสอบสวนทางวินัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 92 ได้กำหนดให้ถือเอารายงาน เอกสาร และความเห็นของ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย จึงถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ องค์กรที่เป็นผู้พิจารณาทำความเห็นและจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นองค์กรสอบสวนวินัยรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น กระบวนการพิจารณาขององค์กรเหล่านั้นจึงถือเป็นกระบวนการสอบสวนทางวินัยด้วย

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ไว้ในคำพิพากษาคดี หมายเลขดำที่ อ. 505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1037/2558 สรุปความได้ว่า คณะกรรมการ

<sup>66</sup> ข้าราชการ ป.ป.ช. เรื่อง “ชี้แจงกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย” (14 มกราคม 2559) : น.1.

ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดข้าราชการแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ส่วนความผิดในฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงและฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ไม่มีอำนาจในการไต่สวน และสำหรับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นมูลความผิดทางอาญา เนื่องจากตามประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ในภาค 2 ลักษณะ 2 หมวด 2 มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และได้บัญญัติถึงองค์ประกอบ และโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ในลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อกล่าวหาดังกล่าวเช่นกัน

ตัวอย่างกรณีที่เกี่ยวข้องการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสอบสวนทางวินัย

- กรณีวินิจฉัยว่า ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่จัดซื้อที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เพื่อใช้เป็นที่ทำการสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ 3, 5, 8 และ 9 โดยวิธีพิเศษ โดยมีชอบ และในราคาสูงกว่าความเป็นจริง คณะกรรมการป.ป.ช. มีมติว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 84 วรรคหนึ่ง และมาตรา 85 วรรคหนึ่ง สำหรับ ผู้ถูกกล่าวหาที่ 4 ได้ถึงแก่ความตายแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อจะดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 57 ดังนั้น เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และ กรรมการ ป.ป.ช. ลงนามในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วจึงจะส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยต่อไป (สำนวนการไต่สวน เลขดำที่ 50441498 07-2-086/2550 เลขแดงที่ 2-068-50 004-2-4/2558)

### (3) กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 6 วรรคแรก กำหนดรูปแบบการไต่สวนในกรณีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาใด และบุคคลใด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด โดยต้องกล่าวถึงชื่อและตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาทุกคน ข้อกล่าวหา และพฤติการณ์ในการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา และบุคคลที่ประกอบเป็น คณะอนุกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้รับผิดชอบสำนวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ แล้วแต่กรณี

องค์คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวม พยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง และพิสูจน์ ความร้ายแรงผิดปกติ ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งในการไต่สวนข้อเท็จจริงห้ามมิให้บุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมในการไต่สวน เว้นแต่จะเป็นบุคคลที่ คณะอนุกรรมการไต่สวนอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง อีกทั้ง การถอนคำร้องหรือ คำร้องขอหรือคำกล่าวหาอย่ามิเป็นการตัดอำนาจของคณะอนุกรรมการ ไต่สวนที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในกรณีที่องค์คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะ สนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด คณะอนุกรรมการไต่สวนมีหนังสือ เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะ ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่ วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวอาจทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจา ก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำพยานหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตน ได้ ภายหลังจากที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและได้รับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดย ไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว หากคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นสมควรอาจทำการไต่ สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติม สามารถทำการสอบปากคำพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีคำสั่ง เรียกเอกสารหรือหลักฐานจากหน่วยงานหรือบุคคลใด เพื่อประกอบการพิจารณาในการวินิจฉัยคดีได้

เมื่อองค์คณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงแล้วเห็นว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัย มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้วจึงมีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่มี ส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏในสำนวนคดีซึ่ง ในการประชุมปรึกษา องค์คณะอนุกรรมการไต่สวนจะพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงจาก ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวน ข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร หรือมีมติว่าสมควรดำเนินคดีอาญา คดีร้ายแรงผิดปกติ หรือคดีความผิดวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ พร้อมด้วยเหตุผลในการพิจารณาทำความเห็นและพยานหลักฐานประกอบคำวินิจฉัยรวมทั้ง บพบัญญัติ ของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 เสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาต่อไป

#### (4) กรณีดำเนินการกบอดีตข้าราชการที่พ้นจากหน้าที่ราชการไปแล้ว

กรณีสำนักงาน ป.ป.ช. ขอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยแก่ อดีตข้าราชการ ตามนัยมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีเมื่อครั้งอดีตข้าราชการดังกล่าวทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่เนื่องจากอดีตข้าราชการผู้นั้น ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการไปแล้ว เกี่ยวกับอำนาจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ กรณีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญจะพิจารณาโทษตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นั้น ปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ ก่อนออกจากราชการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เริ่มต้นทำการไต่สวนภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นพ้นจากราชการ ตามความหมายของมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนั้น หากได้ข้อเท็จจริงว่า มีการกล่าวหาว่า ก. ว่ากระทำหรือ ละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของ ทางราชการ ก่อนที่ข้าราชการจะได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เริ่มดำเนินการไต่สวนภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ข้าราชการได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการแล้ว ก็จะสามารถดำเนินการพิจารณาโทษ ทางวินัยกับข้าราชการที่ลาออก ได้ตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 13 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2551<sup>67</sup>

#### 4.2.6.3 การคัดค้านและการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวน

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 29 บัญญัติให้ในกรณีที่กรรมการ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องใด ๆ ห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงพิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ถูกกล่าวหายังมีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ หากปรากฏว่าอนุกรรมการคนใดมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>68</sup> ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการคัดค้านต้อง

<sup>67</sup> โปรดดู หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ล 20 ลงวันที่ 20 มกราคม 2557

<sup>68</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 15 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้าน อนุกรรมการไต่สวนที่เหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีชื่อ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน



ทำเป็นหนังสือที่พร้อมแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านด้วยว่า เหตุดังกล่าวจะทำให้ไม่ได้รับความจริงหรือจะทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรม อย่างไรก็ดี แล้วยื่นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือถือว่าได้รับทราบการแต่งตั้งฯ หรือนับแต่วันที่ไต่สวนเหตุแห่งการคัดค้านนั้น ว่าการไต่สวนข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำเนาคำคัดค้านให้ประธานอนุกรรมการทราบ และรวบรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ในระหว่างที่ถูกคัดค้านห้ามมิให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติให้ยกคำคัดค้านนั้น ผู้ถูกคัดค้านมีสิทธิทำคำชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยก็ได้

การพิจารณาคำคัดค้านเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติยกคำคัดค้านนั้นเสียได้หากเห็นว่ากรณีมิได้เป็นไปตามคำคัดค้าน และมีเหตุผลสมควรที่จะให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป มติที่ให้ยกคำคัดค้านนั้นเป็นที่สุด กรณีนี้ต้องมีการแจ้งผลการพิจารณาเป็นหนังสือให้ผู้คัดค้านทราบ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคำคัดค้านนั้นฟังขึ้นหรือเห็นว่าหากให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมและการไต่สวนข้อเท็จจริงอาจไม่ได้ความปรากฏอย่างแท้จริง อาจมีคำสั่งให้อนุกรรมการผู้นั้นพ้นจากการเป็นอนุกรรมการในคดีเรื่องนั้น การพ้นจากการเป็นอนุกรรมการตามวรรคสองย่อมไม่กระทบถึงการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ในขณะเดียวกันหากอนุกรรมการผู้ใดเห็นว่าตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านเช่นนั้นหรือเห็นว่ามิเหตุอันอันอาจกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงธรรม ให้อนุกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเหตุดังกล่าวโดยเร็ว โดยในระหว่างนั้น ห้ามมิให้อนุกรรมการผู้ที่มีเหตุอันอาจถูกคัดค้านนั้นยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวน และดำเนินการพิจารณาคำคัดค้านเช่นเดียวกับกรณีผู้ถูกกล่าวหายื่นคำคัดค้าน

นอกจากนี้ เมื่อมีกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้บุคคลใดพ้นจากการเป็นอนุกรรมการในคดีเรื่องใด เนื่องจากอาศัยเหตุที่อาจถูกคัดค้านหรืออนุกรรมการเห็นว่าตน

- 
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
  - (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
  - (4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดา หรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
  - (5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

มีเหตุที่อาจทำให้เสียความเป็นธรรม หรือกรณีมีเหตุจำเป็นอันสมควรประการอื่น หรือกรณีที่อนุกรรมการคนใดขอถอนตัว หรือลาออกจากการเป็นอนุกรรมการ หรือตายในระหว่างเป็นอนุกรรมการ ถ้าการพ้นจากการเป็นอนุกรรมการนั้นมิได้กระทบต่อองค์คณะของคณะอนุกรรมการได้ส่วน และความเหมาะสมกับฐานะ ระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่แต่งตั้งอนุกรรมการแทนก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้อนุกรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะอนุกรรมการได้ส่วนประกอบด้วยอนุกรรมการเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีเหตุอันสมควรหรือเหตุจำเป็นอื่นที่ต้องมีการแต่งตั้งอนุกรรมการแทน หรือเปลี่ยนอนุกรรมการ หรือแต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่ม แล้วแต่กรณี เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งเช่นว่านั้น โดยแสดงเหตุแห่งการมีคำสั่งไว้ด้วยแล้ว ให้แจ้งคำสั่งเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยน คณะอนุกรรมการได้ส่วนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงอนุกรรมการ ย่อมไม่กระทบถึงการได้ส่วนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

#### 4.3 การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง อาทิเช่น การสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น การสอบสวนทางวินัย การพิจารณาและให้ความเห็น เป็นต้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและเสนอความเห็นต่อองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งต่อไป ดังนั้น กระบวนการจัดตั้งองค์กรสอบสวนดังกล่าว หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย จึงเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งและต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการดังกล่าวจะบังคับให้เกิดผลได้จริงก็ต่อเมื่อมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ<sup>69</sup>

ดังที่กล่าวแล้วว่า ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มี 2 ระบบ คือ การควบคุมโดยองค์กรภายใน และการควบคุมโดยองค์กรภายนอก ซึ่งในส่วนของ การควบคุมโดยองค์กรภายนอก ระบบควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนได้ดีที่สุด คือ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ หรือศาล ซึ่งเป็นระบบที่ให้สิทธิคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในกรณีที่ได้รับ

<sup>69</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), น.75.

ผลกระทบกระเทือนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาเหตุผลและลักษณะของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้วเห็นได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ อาจมีผลทำให้การสอบสวนเสียไปได้ทั้งหมด การฟ้องคดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นการเสนอข้อพิพาทต่อศาลเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง โดยลักษณะสำคัญของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ต้องทำคำสั่งเป็นหนังสือและระบุรายละเอียดต่างๆ ตามแบบที่ สำนักงาน ก.พ.กำหนด<sup>70</sup> เพื่อเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว<sup>71</sup>

ในส่วนของการฟ้องเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางวินัย นั้น เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการทางวินัยมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม แต่ปัจจุบันเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการให้การฟ้องคดีปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่งและการกระทำทางปกครอง อยู่ภายใต้การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวมีอยู่ 6 ประเภท ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

สำหรับในส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกสอบสวนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองดังกล่าว การฟ้องคดีพิพาทเพื่อขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง การพิจารณาประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในการดำเนินการทาง

---

<sup>70</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต้องระบุ

- (1) ชื่อ และตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่กล่าวหา (พฤติการณ์ที่เป็นการกระทำผิดวินัย) และ
- (3) ชื่อคณะกรรมการสอบสวน

ทั้งนี้ รายละเอียดเป็นไปแบบคำสั่ง (แบบ ดว.1) ตามที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด

<sup>71</sup> สำนักงาน ก.พ., *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 38* , น.16.

วินัยอย่างร้ายแรงนั้น มีทั้งกรณีที่เป็นคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งศาลจะพิจารณาประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไปพร้อมกับการพิจารณาประเด็นอื่นๆ ในกระบวนการดำเนินการทางวินัย และอีกกรณีหนึ่งคือผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งคดีประเภทนี้มีประเด็นให้ศาลพิจารณาเพียงประเด็นเดียว คือ ความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะพิจารณาประเด็นเนื้อหาแห่งคดีดังกล่าวได้นั้น ศาลจะต้องพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล และเงื่อนไขต่างๆ ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสียก่อน ซึ่งหากเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือคำฟ้องคดีที่ฟ้องต่อศาลนั้นเป็นคำฟ้องที่ไม่ครบเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองก็อาจรับคำฟ้องที่มีข้อบกพร่องเหล่านั้นไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยนั้น แนวคำวินิจฉัยที่ผ่านมามีทั้งคดีที่ศาลยกฟ้องและคดีที่ศาลมีคำสั่งบังคับในคำพิพากษา ซึ่งคดีประเภทดังกล่าวที่ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาค่าศาลได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามขั้นตอนของกระบวนการในการดำเนินการทางวินัย ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ การลงโทษ และการพิจารณาอุทธรณ์ ในส่วนของคดีที่ศาลยกฟ้องนั้น แสดงว่าข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้ ส่วนคดีที่ศาลกำหนดคำสั่งบังคับในคำพิพากษาให้ อย่างไรก็ตามหนึ่งนั้น แสดงว่าการดำเนินการทางวินัยของฝ่ายปกครองมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนตัวส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญ หรือทุกส่วน สำหรับการตรวจสอบกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยของศาล เหตุที่ทำให้ศาลมีคำวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นเหตุที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อาจเกิดขึ้นจากเหตุดังต่อไปนี้<sup>72</sup>

- (1) กรรมการสอบสวนขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด<sup>73</sup>
- (2) กรรมการสอบสวนขาดความเป็นกลาง<sup>74</sup>
- (3) เป็นการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในมูลกรณีที่ไม่เป็นความผิดวินัยตามข้อกล่าวหา<sup>75</sup>

<sup>72</sup> สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง “บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ : กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง ระหว่าง พ.ศ. 2545 – 2548” สำนักงานศาลปกครอง สิงหาคม 2549 น.31.

<sup>73</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.28/2547 (ประชุมใหญ่)

<sup>74</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 865/2547

(4) เป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งไม่มีอำนาจ<sup>76</sup>

(5) กรณีไม่มีมูลเพียงพอที่จะออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน<sup>77</sup>

อย่างไรก็ตาม มิใช่การกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดจะสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น การฟ้องคดีพิพาทเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย นอกจากต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว มูลคดีที่พาทที่นำมาฟ้องต่อศาลต้องเข้าเงื่อนไขที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ด้วย ซึ่งในการนำคดีพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยยื่นฟ้องต่อศาลที่ผ่านมา กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ตรวจสอบประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีทั้งที่ยื่นคำฟ้องในประเด็นดังกล่าวมาพร้อมการขอให้ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยประเด็นอื่นๆ และที่ยื่นคำฟ้องเพื่อขอให้ตรวจสอบประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพียงประเด็นเดียว ซึ่งในการยื่นคำฟ้องกรณีหลังดังกล่าว มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองแตกต่างกันที่ศาลเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่รับไว้พิจารณาได้ และคำฟ้องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

สำหรับการยื่นคำฟ้องเพื่อขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อศาลปกครองอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

#### 4.3.1 ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

##### 4.3.1.1 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คดีพิพาทที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง กำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในปัจจุบัน มี 6 ลักษณะ<sup>78</sup> คือ

<sup>75</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1233/2547

<sup>76</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 154/2548

<sup>77</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1330/2548

<sup>78</sup> นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้การฟ้องคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบการกระทำทางปกครองนอกเหนือจากที่กำหนดข้างต้น อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ได้แก่คดีพิพาทที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด หมายถึง ลักษณะคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคำ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พนักงานท้องถิ่นปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ตรวจตรา และออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือถนนที่ก่อสร้าง หรือต่อเติมไม่ได้รับอนุญาต กรณีเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจล่าช้าเกินสมควร เช่น การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเสียหาย และผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายดังกล่าว หรือการฟ้องเรียกค่าทดแทนการเวนคืน หรือการรอนสิทธิจากการวางท่อประปา หรือเสาไฟฟ้าแรงสูง เป็นต้น

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางการปกครอง เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเอกชน ก่อสร้างถนน อาคารเรียน หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน หรือสัญญาที่หน่วยงานทางการปกครองทำกับข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาต่อ เป็นต้น

---

วินิจฉัยขององค์กรที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ประกาศกำหนดให้การฟ้องคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หมายถึง “กฎ” เฉพาะที่ตราขึ้นหรือออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น กฎกระทรวงต่างๆ ในกรณีการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎเหล่านี้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด หมายถึง กรณีที่มีกฎหมายได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะ การยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองพิจารณาเรื่องนั้นต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อมีคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสะพาน หรือบ้านที่ปลุกกรุกล้ำแม่น้ำ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งให้จับกุม และกักขังบุคคล ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ เป็นต้น

(6) คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่น กรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งชี้ขาด หรือบังคับตามคำสั่งชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ คดีพิพาทในลักษณะดังกล่าวข้างต้นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาตรวจสอบของศาลปกครองต้องมีใช้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้<sup>79</sup>

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย อาจมีลักษณะเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองอยู่ 3 ลักษณะ คือ ประการแรก คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประการที่สอง คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร<sup>80</sup> และประการสุดท้าย คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของ

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง กำหนดให้คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้แก่

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

<sup>80</sup> กรณีมีลักษณะเป็นคดีพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เช่น กรณีฟ้องว่า การดำเนินการทางวินัยล่าช้าเกินสมควร หรือกรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้าเกินสมควร

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจล่าช้าเกินสมควร<sup>81</sup> ซึ่งกรณีที่จะพิจารณาว่าเป็นในลักษณะใดอาจพิจารณาได้จากคำขอที่ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่ง เป็นต้น

ในส่วนลักษณะของคดีพิพาทที่ขอตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อาจพิจารณาได้ดังนี้

#### 4.3.1.2 ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นขั้นตอนเริ่มต้นในการสอบสวนวินัยข้าราชการ ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องพิจารณาคัดเลือกข้าราชการที่เห็นสมควร และมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนต้องออกเป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย แล้วดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป ดังนั้น ในการฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จึงต้องฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในการฟ้องเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะความมุ่งหมายของการฟ้องคดีนี้เพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น

การฟ้องคดีพิพาทที่มีลักษณะดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้ 10 ประการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจใช้ยกขึ้นอ้างในการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อาจมีการกระทำทางปกครองบางลักษณะที่อยู่

---

หรือกรณีข้าราชการฟ้องว่าหน่วยงานไม่ส่งจ่ายเงินเดือนระหว่างที่ตนมิได้มาปฏิบัติราชการเนื่องจากถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ เป็นต้น

<sup>81</sup> กรณีมีลักษณะเป็นคดีพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เช่น กรณีคำฟ้องที่มีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือจากคำสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือจากคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเพื่อเรียกคืนเงินเดือนจากข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยจนต้องออกจากราชการและได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นต้น



ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และเมื่อพิสูจน์แล้วว่ามีความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เกิดขึ้นในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบเหตุที่ทำให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการกระทำทางปกครองดังกล่าวพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจาก*กระทำโดยไม่มีอำนาจ* เป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครองว่าได้กระทำโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ ตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากปรากฏว่าเป็นเพียงหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ย่อมไม่ใช่องค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการในเองดังกล่าว เช่น การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง เมื่อมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแล้วให้ถือว่า มีผลเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีคำสั่งดังกล่าวมาก่อน<sup>82</sup>

(2) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจาก*เป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่* เป็นการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐว่าการกระทำดังกล่าวแม้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นการกระทำที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นหรือไม่ เช่น การกระทำของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการในการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถ้ากระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้<sup>83</sup> เช่น คำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 1747/2555

(3) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจาก*เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย* เป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นว่าได้กระทำไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ กล่าวคือ ได้มีการปรับใช้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือปรับข้อเท็จจริง

<sup>82</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1059/2558

<sup>83</sup> ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 7/2544 วันที่ 17 ตุลาคม

กับข้อกำหนดโดยถูกต้องหรือไม่ หากการกระทำทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งเหล่านั้นไปโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกำหนด หรือปรับข้อเท็จจริงกับข้อกำหนดผิดพลาดย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยทั้งๆที่ไม่มีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการทางวินัย<sup>84</sup> เป็นต้น

(4) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดให้เรื่องดังกล่าวต้องดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนยอมเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวอาจเป็นพิธีการในการกระทำทางปกครอง เช่น กรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือตามแบบที่หน่วยงานทางปกครองกำหนด หรือกฎหมายกำหนดขั้นตอนให้ต้องผ่านการพิจารณาหรือขอความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่อื่นก่อน ซึ่งการฝ่าฝืนรูปแบบและขั้นตอนดังกล่าวยอมทำให้การกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>85</sup> เป็นต้น

(5) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการกระทำทางปกครองเรื่องนั้น ซึ่งวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเป็นรายละเอียดในการกระทำทางปกครองซึ่งมีลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันไปตามสภาพของงาน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีนี้ เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการกระทำนั้น เช่น การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหา และไม่เปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยดังกล่าวผิดพลาดหรือมีการลงโทษที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมก็ได้<sup>86</sup> ซึ่งหากการ

<sup>84</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1233/2547 และคดีหมายเลขแดงที่ 1330/2548

<sup>85</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1528/2547

<sup>86</sup> อ่ำพล เจริญชีวินทร์ “วินัยข้าราชการรัฐสภากับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการสอบสวนและการพิจารณาโทษทางวินัย” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), น.138.

กระทำทางปกครองที่ฝ่าฝืนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวถือเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาของศาลปกครอง<sup>87</sup>

(6) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการกระทำที่ *โดยไม่สุจริต* เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ว่ากระทำการทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการไปนั้นมีมูลเหตุมาจากเจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นการกระทำที่มีมูลเหตุในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง เช่น ต้องการกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางส่วนตัวของตนเองหรือของบุคคลอื่น หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ตรงกับเจตนาธรรมของกฎหมายแม้ไม่ได้มีเจตนาเพื่อส่วนตัวก็ตาม เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาที่มีเรื่องขัดใจ โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่า เป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริตนั้นคือเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน<sup>88</sup>

(7) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการกระทำที่มี *ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม* เป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือหลักความเท่าเทียม อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและได้รับการรับรองโดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด การเลือกปฏิบัติโดยที่ไม่มีความหมายบัญญัติยกเว้นการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวไว้ถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น ประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเฉพาะบุคคลที่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม<sup>89</sup>

<sup>87</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 250/2548 และคดีหมายเลขแดงที่ 471/2558

<sup>88</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2560 จาก [http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation\\_902](http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_902)

<sup>89</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 387/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 390/2548

(8) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกร่างขึ้น นอกเหนือไปจากขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด<sup>90</sup>

(9) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ซึ่งภาระที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนเป็นภาระอย่างไรก็ได้<sup>91</sup>

(10) การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการกระทำทางปกครองซึ่งในกรณีการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยต้องใช้ดุลพินิจให้ถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดทางวินัย เช่น การลงโทษทางวินัยต้องให้เหมาะสมกับการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งหากเป็นการลงโทษที่เกินเลย เช่น ผลการสอบสวนวินัยปรากฏว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เพียงความผิดเดียว ผู้บังคับบัญชาจึงไม่อาจสั่งลงโทษทางวินัยฐานอื่น ๆ ที่ไม่มีความผิดได้ แม้จะถูกกล่าวหาไว้ด้วยก็ตาม หากผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษในกรณีที่ไม่มีผิดจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ<sup>92</sup>

อย่างไรก็ตาม การกระทำทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกชนซึ่งอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นอาจมิได้อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองเสมอไป โดยเฉพาะที่จะกล่าวถึงในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการซึ่งเข้าข้อยกเว้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้น คดีพิพาทที่ยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทดังกล่าวย่อมไม่อาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งคดีที่ขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่

<sup>90</sup> โภคิน พลกุล “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 1, เล่มที่ 1 น.79.

<sup>91</sup> เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

<sup>92</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 562/2547

คดีที่ขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบตุลาการ ฝ่ายศาลยุติธรรม หรือขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วย วินัยทหาร

#### 4.3.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย

##### 4.3.2.1 อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

อำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของศาลปกครองมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งเมื่อได้พิจารณาลักษณะคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังที่กล่าวไว้ในข้อข้างต้นแล้ว จึงเห็นได้ว่าอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการเกือบทุกประเภทเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองในเรื่องดังกล่าว ต้องแบ่งตามลักษณะคดีพิพาทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยประเด็นในการพิจารณาในส่วนของ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นการตรวจสอบว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากปรากฏว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2560 ข้อ 60 กำหนดให้การสอบสวนทางวินัยโดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องเสียไปทั้งหมด ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่และคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วต้องดำเนินการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง หากเป็นกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นไปจนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยและผู้ที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ซึ่งหากความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพียงอย่างเดียว หรือร่วมกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนอื่นๆของกระบวนการดำเนินการทางวินัยนั้นด้วยแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวย่อมถูกเพิกถอนโดยการตรวจสอบของศาลปกครองได้

นอกจากอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองตามลักษณะคดีพิพาทต่างๆ แล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังบัญญัติให้การฟ้องเป็นคดีพิพาทแต่ละคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นๆ ซึ่งต้องพิจารณาด้วยว่าคดีที่นำมาฟ้องนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองชั้นต้น โดยหลักแล้วหากมิใช่คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

สูงสุด<sup>93</sup> การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น<sup>94</sup> และหากเป็นคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า ศาลปกครองชั้นต้นศาลใดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว<sup>95</sup> ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เว้นแต่กรณีเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น การฟ้องต่อศาลเกี่ยวกับคดีพิพาทดังกล่าวจึงต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีอาจเลือกยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นระหว่างศาลที่มีเขตอำนาจครอบคลุมมูลงำเนาของผู้ฟ้องคดี หรือหรือศาลที่มีเขตอำนาจครอบคลุมสถานที่ๆ มูลคดีเกิดขึ้นก็ได้

#### 4.3.2.2 ความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

การยื่นฟ้องคดีปกครองเป็นการนำเสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น การฟ้องคดีต่อศาลดังกล่าวเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนที่จะได้รับ

<sup>93</sup> ยกตัวอย่างเช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของ ก.พ.ค. ต้องยื่นฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นต้น

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 บัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด”

มาตรา 11 บัญญัติว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้  
(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น”

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น”

ผลแห่งการกระทำทางปกครองอันชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ หากคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อันพึงได้รับของประชาชน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็ย่อมใช้บังคับได้และไม่ถูกเพิกถอน แต่หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้เป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ก็อาจถูกเพิกถอนได้ และยังเป็นสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวในการยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในการออกคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลมีอำนาจเพิกถอนการกระทำทางปกครองและคำสั่งทางปกครองที่เป็นต้นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหลายด้วย

ในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง กำหนดองค์ประกอบสำหรับการใช้สิทธิยื่นคำฟ้องคดีปกครองไว้ 3 ประการ<sup>96</sup> ดังนี้

(1) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังไม่เป็นบุคคลที่ถือได้ว่าได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ดังกล่าว ก็ยังไม่อาจยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำตามที่ฟ้องได้นอกจากนี้

(2) ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้น ต้องเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน<sup>97</sup> ในการฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีต้องขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับที่มีความสัมพันธ์และมีผลเป็นการ

<sup>96</sup> ความเห็นแย้งของตุลาการศาลปกครองสูงสุดเสียข้างน้อย คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2554

<sup>97</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 บัญญัติให้ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

แก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโดยตรงและเป็นคำขอที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะออกคำสั่งบังคับให้ได้

อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คำฟ้องคดีต้องระบุตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับมูลพิพาทที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีด้วย ในกรณีนี้คือ ผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียวกับผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือผู้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยแทน

#### 4.3.2.3 การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ซึ่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย



(1) ยื่นคำฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนการดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้น

ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยเป็นการฟ้องคดีในระหว่างการดำเนินการทางวินัยยังไม่แล้วเสร็จ กล่าวคือ ยังไม่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย การยื่นฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้ตามหมวด 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์เป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เกี่ยวกับกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนี้ ผู้เขียนเห็นว่ายังมีใช้กรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เนื่องจากที่ผ่านมาร้องทุกข์เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ทั้งกรณีที่รับไว้วินิจฉัย<sup>98</sup> และไม่รับไว้วินิจฉัย<sup>99</sup>

<sup>98</sup> ก.พ.ค. วินิจฉัยว่า “แม้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร แต่การร้องทุกข์นั้น เจื่อนใจตามกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าจะร้องทุกข์ได้แต่เฉพาะคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เมื่อผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ภายในกำหนดเวลาและปฏิบัติถูกต้องตามที่กฎหมายและกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้แล้ว ก็ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นี้ต่อไป...กรณีเห็นได้ว่าผู้สั่งแต่งตั้งยังไม่ได้พิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาในส่วนนี้แต่อย่างใด จึงเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่ได้สืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นให้ครบถ้วนเสียก่อน การมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องนี้จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา 91 มาตรา 92 และ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว” (เรื่องแดงที่ 0110257) อ้างถึงใน “ก.พ.ค. ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม เล่ม 5.” – นนทบุรี : สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2558. หน้า 65-68

<sup>99</sup> ก.พ.ค. วินิจฉัยว่า “ผู้ร้องทุกข์เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่โดยที่คำสั่งแต่งตั้ง

## (2) ยื่นคำฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยภายหลังการดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว

กล่าวคือ ได้มีการดำเนินกระบวนการต่างๆ ในการดำเนินการทางวินัยจนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ในกรณีเช่นนี้มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยสามารถยื่นอุทธรณ์ผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง<sup>100</sup> กรณีจึงถือว่ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน และเมื่อได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วหรือไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาอันสมควรที่กฎหมายกำหนด<sup>101</sup> จึงสามารถยื่นฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวต่อศาลปกครองได้

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นก็ต้องรายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องทุกข์กระทำความผิดวินัยและสั่งลงโทษผู้ร้องทุกข์แล้ว ผู้ร้องทุกข์ก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ตามมาตรา 114 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวด 9 การอุทธรณ์ได้ จึงเห็นได้ว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ใช่กรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ได้ ผู้ร้องทุกข์จึงไม่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ร้องทุกข์” อ้างถึงใน หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน คอลัมน์ "ก.พ.ค. ขอบอก" ฉบับวันอังคารที่ 17 พฤษภาคม 2559 สืบค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 2556 <http://mspc.ocsc.go.th/site/%E0%B8%81%E0%B8%9E%E0%8%84/2016/06/%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%96%E0%B8%B9%E0%B8%81%E0%B8%95%E0%B8%B1%E0%B9%89%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AA%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%AA%E0%B8%A7%E0%B8%99>

<sup>100</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114

<sup>101</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 118 บัญญัติว่า “การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็

ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ทั้งในกรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง และคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ผู้รับคำสั่งต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. เท่านั้น จะยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ. หรือ อ.ก.พ. ไม่ได้ อีกทั้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่ผู้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีเกี่ยวกับผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้เลย ทั้งนี้ ในกรณีนี้หากมิได้มีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาลในขณะที่ยังไม่พ้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์<sup>102</sup> ถือว่าเป็นการฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา

#### 4.3.2.4 ระยะเวลาในการฟ้องคดี

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 กำหนดให้ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งในกรณีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะ<sup>103</sup> ดังนั้น ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จึงต้องยื่นฟ้องตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด

---

ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

<sup>102</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 759/2547, ที่ 228/2548, ที่ 867/2551 เป็นต้น

<sup>103</sup> คงมีเพียงการยื่นฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 กำหนดให้ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. มีสิทธิยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าได้ทราบคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีนี้จึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

โดยการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงวันที่ได้รับทราบคำสั่งจนถึงวันที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งหากปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี จะเป็นคำฟ้องที่ได้ยื่นเมื่อขาดอายุความซึ่งศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

#### 4.3.2.5 คำขอให้กำหนดค่าบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

เกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ อาจเรียกได้ว่า เป็นคำขอท้ายคำฟ้อง ที่ผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับดังกล่าวมาพร้อมกับคำฟ้อง ซึ่งในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่กำหนดคำขอมาพร้อมกับคำฟ้องในขณะที่ยื่นฟ้องต่อศาล ศาลอาจมีคำสั่งให้แก้ไขคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดแต่หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าวศาลอาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้<sup>104</sup>

ในส่วนคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับกรณีฟ้องเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ดังที่ได้กล่าวในข้อก่อนแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีต้องกำหนดคำขอให้ศาลมีค่าบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งค่าบังคับที่ขอท้ายคำฟ้องนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการฟ้องคดีและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไว้ในคำฟ้อง และต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจออกค่าบังคับเหล่านั้นได้ด้วย ซึ่งค่าบังคับที่สอดคล้องกับกรณีดังกล่าว คือ การขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทั้งหมดหรือบางส่วน เนื่องจากเป็นคำฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากเป็นผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่ศาลไม่สามารถออกให้ได้ คำฟ้องดังกล่าวก็ไม่เป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือ

<sup>104</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง กำหนดว่า “ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ หรือผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วนให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ”

เสียหายของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการยื่นคำฟ้องต่อศาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และศาลไม่มีอำนาจรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา

#### 4.3.3 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากเป็นองค์การสอบสวนที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การสอบสวนวินัยในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้อย่างชัดเจน ในกรณีการฟ้องคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบสำหรับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คือ ข้าราชการผู้ถูกชี้มูลกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น หรือปรากฏการกระทำผิดอย่างชัดเจนแล้ว สำหรับคำฟ้องเกี่ยวกับกรณีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยเฉพาะในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้ได้รับความเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวได้ ออกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนี้

##### 4.3.3.1 แนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

แนวคำวินิจฉัยแรกเห็นว่า ผู้ที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นผู้ได้รับความเดือนร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 310/2545<sup>105</sup> หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2547<sup>106</sup> หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549<sup>107</sup>

<sup>105</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 310/2545 ศาลเห็นว่า “เหตุแห่งการฟ้องคดีมีพฤติการณ์พอสมควรที่สนับสนุนคำฟ้องว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำฟ้องนี้อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

#### 4.3.3.2 แนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

แนวคำวินิจฉัยที่สองเห็นว่า ผู้ที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงยังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือนร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548<sup>108</sup> หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 410/2546<sup>109</sup> หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2549<sup>110</sup>

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 42 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว”

<sup>106</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2547 ศาลเห็นว่า “การแต่งตั้งปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและไม่ได้เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประธานกรรมการสอบสวนฯ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งแต่งตั้งปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนแทนปลัดกระทรวงกลาโหมก็ตาม แต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งเดิมเนื่องจากประธานคณะกรรมการสอบสวนเกษียณอายุราชการ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของประธานคนก่อน ไม่ใช่เป็นการแต่งตั้งแทนตั้งแต่แรกอันเนื่องมาจากปลัดกระทรวงกลาโหมขาดคุณสมบัติที่มีข้าราชการพลเรือน ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยทั้งสองคำสั่งจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

<sup>107</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 ศาลเห็นว่า “คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้จะไม่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่ก็ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญแล้ว (ต้องรอการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน) ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี”

<sup>108</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548 ศาลเห็นว่า “คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา แม้จะมีผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งงดการเลื่อนขั้นเงินเดือนก็ตาม แต่ผลของคำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงผลชั่วคราวในระหว่างรอผลการสอบสวนเท่านั้น และการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงกระบวนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองว่า ผู้ถูกคำสั่งกระทำความผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งหมายถึงการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวจึงไม่คำสั่งทางปกครอง”

<sup>109</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 410/2546 ศาลเห็นว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่

กล่าวโดยสรุป กระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนมี 2 ประเภท คือ การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง โดยกฎหมายกำหนดให้ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัยเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ โดยกฎหมายได้กำหนดให้มืองค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน 2 ลักษณะ คือ องค์กรสอบสวนวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม และองค์กรเดี่ยว ซึ่งในกรณีการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงกฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม คือ คณะกรรมการสอบสวนวินัย องค์ประกอบและคุณสมบัติของสมาชิกเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ในการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงองค์กรผู้บังคับบัญชาอาจกำหนดให้มีการสอบสวนโดยองค์กรกลุ่มเช่นเดียวกับการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ดังกล่าวก็ได้ ซึ่งกฎหมายมิได้เคร่งครัดให้องค์ประกอบขององค์กรสอบสวนในกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงต้องมีสมาชิกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายหรือในการดำเนินการทางวินัยเหมือนเช่นกรณี การสอบสวนความผิดทางวินัยร้ายแรง ส่วนองค์กรสอบสวนที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว คือ องค์กรผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนความผิดทางวินัยเพียงกรณีเดียว คือ การสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย หรือก็คือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม ตามที่กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยกำหนด หรือกรรมการสอบสวนอาจรายงานเหตุในลักษณะเช่นนั้นของตน ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคัดค้านหรือรายงานดังกล่าว อีกทั้งในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งเห็นสมควร อาจให้มีการปรับเปลี่ยนสมาชิกขององค์กรสอบสวนได้ แต่ต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่าสามคน

---

ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง อีกทั้งเมื่อศาลรับคำฟ้องข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะยกประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้”

<sup>110</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2549 ศาลเห็นว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงกระบวนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งหมายถึงการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง”

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับองค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นแล้ว เห็นได้ว่า แม้ว่าส่วนใหญ่รูปแบบขององค์กรสอบสวนจะมีลักษณะเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดตั้ง การคัดค้าน หรือการเปลี่ยนแปลงองค์กรสอบสวนที่คล้ายกัน แต่บางองค์กรมีความแตกต่างจากองค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน เช่น ในกรณีของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น หากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน ต้องให้คณะกรรมการกลางระดับจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกกรรมการสอบสวนและให้ผู้สั่งแต่งตั้งมีคำสั่งไปตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว หรือในกรณีของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการตำรวจกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ หรือในการป้องกันเหตุที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้กำหนดให้มีข้อกำหนดที่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ในการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนและเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนซึ่งเพิ่มความชัดเจนเด็ดขาดของสภาพบังคับมากยิ่งขึ้น หรือในกรณีของการพิจารณาคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหาหรือรายงานที่กรรมการสอบสวนรายงานต่อผู้บังคับบัญชาผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของสถาบันพระปกเกล้าที่ระเบียบของสถาบันฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้พิจารณาคัดค้านหรือเหตุตามรายงานของกรรมการสอบสวนซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกระบวนการพิจารณาเหตุที่กรรมการในคณะกรรมการไม่อาจร่วมพิจารณาทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้นอกจากนี้ องค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนอีกประเภทหนึ่ง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งในบางกรณีคณะกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการไต่สวนความผิดดังกล่าวเพื่อเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็เป็นการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาแล้วไม่ต้องทำการสอบสวนทางวินัยอีก แต่สามารถออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เลย ซึ่งในส่วนของคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดค้านเจ้าหน้าที่เช่นกัน

สำหรับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรภายนอกที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือมีการกระทำละเมิดหรือต้องรับผิดชอบอื่นใดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน ที่ผ่านมาศาลปกครองได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยทั้งที่รับไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่าเป็นการก่อให้เกิด



ความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว ซึ่งเป็นการพิจารณาตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ แต่ต่อมาศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าการฟ้องเพื่อขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่อาจทำได้ เนื่องจากยังเป็นขั้นตอนเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองอยู่ แต่ศาลปกครองจะเข้าไปทำการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อเมื่อได้มีการออกคำสั่งลงทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาและได้นำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องคดีแล้ว จึงทำให้การตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่อาจเป็นการป้องกันการครอบงำคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจอาศัยอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยของตนครอบงำคณะกรรมการสอบสวนโดยการแต่งตั้งจากข้าราชการผู้อยู่ภายใต้อำนาจของตนเพื่อเข้าแทรกแซงหรือชี้นำคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นไปในทางที่ตนต้องการได้



## บทที่ 5

### สภาพปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัย ของข้าราชการพลเรือน

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นอำนาจบังคับบัญชาอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมวินัยข้าราชการพลเรือนที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งกระบวนการในกรณีนี้มีมูลว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และภายหลังเสร็จสิ้นการสอบสวน หากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีไม่เป็นความผิดทางวินัยต้องมีคำสั่งให้ยุติเรื่อง แต่หากเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยก็ต้องดำเนินการในขั้นตอนเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยต่อไป ซึ่งกระบวนการสอบสวนทางวินัยเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย กฎหมายกำหนดให้ต้องมืองค์กรสอบสวนทางวินัยเพื่อทำหน้าที่พิสูจน์ข้อกล่าวหาที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย องค์กรสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมีอยู่สองลักษณะ ได้แก่ องค์กรสอบสวนวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว ซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงเพียงกรณีเดียว ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุกรณีเป็นผู้สอบสวนเอง หรือผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนวินัยเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน ส่วนองค์กรสอบสวนวินัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มจะมีหน้าที่ทั้งในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งองค์กรสอบสวนแบบกลุ่มจะมีการจัดองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกัน คือ เป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัยโดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรเดียวกัน เว้นแต่กรณีการสอบสวนวินัยร้ายแรง กฎหมายบังคับว่าจะต้องมีกรรมการที่มีคุณสมบัติพิเศษร่วมอยู่ด้วย กล่าวคือ ในคณะกรรมการสอบสวนต้องมีกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย แต่กรณีเป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงไม่จำเป็นต้องมีกรรมการสอบสวนที่มีคุณสมบัติเหล่านี้ร่วมเป็นกรรมการด้วย

โดยที่กระบวนการสอบสวนเป็นขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนก่อนที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง การสอบสวนทางวินัยจึงมีลักษณะเป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อเตรียมการให้มีคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น องค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยจึงเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในการพิจารณาทางปกครองเรื่องดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะและหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ดี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยก็ดี

เห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ขององค์กรทั้งสองมีฐานะเป็นผู้เสนอแนะในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นองค์การที่ปรึกษา ซึ่งแม้ผลของการแสดงออกซึ่งเจตนาขององค์กรที่ไปสู่การพิจารณาของผู้บังคับบัญชานั้นจะไม่ผูกพันอำนาจของผู้บังคับบัญชาให้สั่งการตามมติของคณะกรรมการหรือความเห็นของผู้สอบสวนก็ตาม แต่ความเห็นขององค์กรผู้สอบสวนนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องกระทำเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจต่อไป ดังจะเห็นได้จาก การพิจารณารายงานการสอบสวนของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งกฎหมายกำหนดว่า หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนดำเนินการตามขั้นตอนการสอบสวนไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ผู้สั่งแต่งตั้งสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือดำเนินการเพิ่มเติมให้ครบถ้วน เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ครบถ้วน ให้ผู้สั่งแต่งตั้งสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาให้ครบถ้วนโดยเร็ว หรือกรณีผู้สั่งแต่งตั้งเห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม โดยไม่ต้องทำความเห็นอีก เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าหากมีความบกพร่องผิดพลาดในการดำเนินการกระบวนการสอบสวนจนถึงการลงมติเสนอความเห็นต่อผู้สั่งแต่งตั้ง กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเอง ผู้บังคับบัญชาไม่อาจดำเนินการแทนได้ หรือในกรณีการรายงานการสอบสวนตามมติของคณะกรรมการสอบสวนนั้น หากคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการนั้นๆ พิจารณา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ได้มีการตรวจสอบความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งแม้ว่าในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน แต่ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในการพิจารณาผลการดำเนินการทางวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องนำไปดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

ดังนั้น โดยภาพรวมแล้วคณะกรรมการสอบสวนวินัยถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการดำเนินการทางวินัย แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุอันเป็นอำนาจบังคับบัญชาอย่างหนึ่ง แต่กฎหมายได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนอันเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจเหล่านั้นไว้ด้วย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาขององค์กรดังกล่าว โดยบทบาทขององค์กรสอบสวนนี้ไม่เป็นที่โดดเด่นนักสำหรับในกรณีการสอบสวนทางวินัยโดยองค์กรเดียวซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ทำหน้าที่เป็นเพียงเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวในการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ร้ายแรงและมีโทษสถานเบา อีกทั้ง การพิจารณาทางปกครองขององค์กรดังกล่าวมีลักษณะแทบจะเป็นกระบวนการเดียวกันไปจนถึงการสั่งลงโทษทางวินัย แต่ในทางกลับกันบทบาทขององค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง กฎหมายได้บัญญัติขั้นตอนการรายงานและส่งเรื่องการสอบสวนให้ผู้สั่ง

แต่งตั้งพิจารณาต่อไปไว้ชัดเจน เนื่องจากเป็นการแต่งตั้งองค์กรอีกกลุ่มหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองต่างหากจากองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษทางวินัยสถานหนัก อันได้แก่ การปลดออก หรือการไล่ออกจากราชการที่เป็นการผลักไสบุคคลให้พ้นจากสถานะและวิชาชีพข้าราชการไปโดยเด็ดขาด ดังนั้น ในกระบวนการพิสูจน์ความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงมีหน้าที่ที่สำคัญอย่างมากในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ การสอบปากคำ ตลอดจนการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการสอบสวน บทบาทเหล่านี้เป็นหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดและรับรองสถานะของคณะกรรมการประเภทนี้ไว้ กล่าวคือ ในกระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนนั้น กรรมการสอบสวนถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และภายในขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสอบสวนมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น ก่อนเริ่มการสอบปากคำพยานกฎหมายจึงกำหนดให้กรรมการผู้ทำการสอบสวนต้องแจ้งให้บุคคลซึ่งมาให้ถ้อยคำในฐานะพยานทราบว่า กรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา และการให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อกรรมการสอบสวนอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย นอกจากนี้ ข้อ 22 ของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้กรรมการสอบสวนที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดอาจถูกคัดค้านการเป็นกรรมการสอบสวนจากผู้ถูกกล่าวหาได้ และในขณะเดียวกันกรรมการสอบสวนที่รู้ว่าตนมีเหตุดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งต้องรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาเช่นเดียวกับกรณีที่ถูกกล่าวหายื่นคำคัดค้านกรรมการสอบสวนดังกล่าวด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่ากฎหมายได้มีเจตนารมณ์ให้การสอบสวนทางวินัยดำเนินการโดยองค์กรสอบสวนที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวนนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนวินัย แต่เนื่องจากบทบัญญัติในส่วนนี้ยังขาดสภาพบังคับที่ชัดเจน จึงยังไม่อาจกล่าวได้ว่าการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับดังกล่าวให้หลักประกันความเป็นธรรมได้อย่างเต็มที่

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบและกระบวนการในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะกรณีการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงที่ดำเนินการสอบสวนโดยองค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรสอบสวนและการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ดังต่อไปนี้

## 5.1 ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนและความเป็นกลางขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีองค์ประกอบและลักษณะตามที่กำหนดในข้อ 18 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 รวมทั้งบทบัญญัติอื่นๆ ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการสอบสวนจำนวน 1 คน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าข้าราชการที่ เป็นผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการสอบสวนมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นอาจแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งไม่ใช่ข้าราชการการเมืองก็ได้ และในคณะกรรมการสอบสวนมีเลขานุการคณะกรรมการสอบสวนรับผิดชอบหน้าที่ทางธุรการต่างๆ ของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งแต่งตั้งจากกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่ง นอกจากนี้ หากมีความจำเป็นอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองหรือพนักงานราชการหรือลูกจ้างประจำก็ได้ จากการศึกษาผู้เขียนจึงเห็นว่า โดยรูปแบบขององค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนดังกล่าวอาจมีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนทางวินัย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ไม่ชัดเจน

ข้อ 18 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 นั้น กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องมีจำนวนกรรมการอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการสอบสวนอีกอย่างน้อย 2 คน โดยกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการจากการศึกษากรณีเกี่ยวกับความเหมาะสมของจำนวนสมาชิกในองค์กรสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวพบว่า ศาลปกครองได้เคยหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับจำนวนกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองขึ้นมาวินิจฉัยว่าจำนวนของคณะกรรมการอาจมีผลต่อการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการคณะนั้นหรือไม่ โดยเฉพาะในกรณีที่มีกรรมการบางรายมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการมีเหตุบกพร่องซึ่งนำไปสู่ผลของการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีกรรมการที่มีส่วนได้เสียหรือมีความไม่เป็นกลางในเรื่องที่พิจารณา ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในบางคดีเห็นว่า กรณีผลการสอบสวนทางวินัยจะมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายจากข้อบกพร่องเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนนั้นเกี่ยวข้องกับจำนวนคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย เช่น กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีจำนวน 3 คน แต่ในคณะกรรมการดังกล่าวมีกรรมการสอบสวนทางวินัยจำนวน 2 คน ที่เคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันมาก่อน ทำให้ผลการสอบสวนย่อมเป็นที่คาดหมายได้อยู่

แล้วว่าอาจไม่แตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง<sup>1</sup> หรือกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีจำนวน 4 คน แต่มีคณะกรรมการสอบสวนที่มีส่วนได้เสียร่วมพิจารณาอยู่ด้วยถึง 2 คน ย่อมเป็นที่คาดเดาได้ว่าผลการสอบสวนทางวินัยจะไม่แตกต่างไปจากผลการสอบสวนข้อเท็จจริง<sup>2</sup> ดังนั้น การที่องค์กรผู้ที่มีอำนาจลงโทษทางวินัยนำผลการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมาพิจารณาจึงเป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนกรรมการสอบสวนในคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันพบว่าอาจเป็นผลดีในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนแต่ในขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวได้ ดังนี้

ในกรณีที่กฎหมายวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยมิได้กำหนดจำนวนของกรรมการสอบสวนไว้แน่นอน เนื่องจากกฎหมายอาจประสงค์ให้มีความยืดหยุ่นเกี่ยวกับจำนวนของกรรมการสอบสวนในการจัดตั้งองค์กรสอบสวน เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกเจ้าหน้าที่ที่จะมาเป็นกรรมการสอบสวนได้อย่างเต็มที่ตามความเหมาะสมทั้งในแง่ของเนื้อหาและจำนวน กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชามีโอกาสในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมตามจำนวนที่ผู้สั่งแต่งตั้งเห็นสมควร ซึ่งอาจจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ เช่น ความสำคัญของเรื่องที่จะพิจารณา ความยุ่งยากซับซ้อนในการสอบสวน หรือความร้ายแรงของข้อกล่าวหา เป็นต้น และในการกำหนดจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนยังต้องคำนึงถึงอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ในหน่วยงานอีกด้วย อันเป็นหลักเกณฑ์ที่เปิดกว้างและให้เกิดความสะดวกในการจัดตั้ง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจดังกล่าวไปโดยสุจริตตามความเป็นจริงก็จะทำให้เกิดองค์กรสอบสวนที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามในทางกลับกันจำนวนกรรมการที่กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ไว้ไม่แน่นอน โดยกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่มีจำนวนน้อยเพียง 3 คน นั้น การพิจารณากลับกรองเรื่องในการสอบสวน หรือการประชุมปรึกษาของคณะกรรมการอาจไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมถูกต้องในการสอบสวนเรื่องต่างๆ เช่น จำนวนที่น้อยของคณะกรรมการสอบสวนอาจมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นกับกรรมการสอบสวนบางคนทำให้เหลือกรรมการสอบสวนที่มีความเหมาะสมในการพิจารณาสอบสวนไม่ถึงถึงหนึ่งตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดดังเช่นที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

<sup>1</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่มีแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.600/2554 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.834/2555

<sup>2</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่มีแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.87/2556

สูงสุดดังกล่าวข้างต้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านจำนวน กล่าวคือ จำนวนของกรรมการที่เหลืออยู่ และมีความชอบด้วยกฎหมายอาจไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการสอบสวนทั้งหมด ซึ่งเป็นผลให้การพิจารณาในครั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนจำนวน 3 คน ประกอบไปด้วยกรรมการสอบสวนที่เคยเป็นกรรมการสืบสวนจำนวน 2 คน ก็จะทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนหากภายหลังศาลปกครองมีคำวินิจฉัยว่ากรรมการสอบสวนที่เคยเป็นกรรมการสอบสวนมาก่อนนั้นมีความไม่เป็นกลางในเรื่องที่พิจารณาซึ่งไม่อาจร่วมประชุมในการพิจารณาทางปกครองได้ หรือกรณีที่การพิจารณาไม่สามารถทำได้เนื่องจากกรรมการสอบสวนคนหนึ่งไม่มาประชุม เป็นต้น และยังก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านความเหมาะสม กล่าวคือ ผลการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการสอบสวนอาจมีปัญหา เช่น อาจเป็นที่คาดเดาได้ว่าผลการสอบสวนจะเป็นอย่างไร

ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนคณะกรรมการสอบสวนวินัยที่กฎหมายกำหนดในปัจจุบันเพียง 3 คน ยังมีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนที่น้อยไป เนื่องจากจำนวนขั้นต่ำดังกล่าวนอกจากอาจเป็นปัญหาทั้งด้านจำนวนและความเหมาะสมดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว เกณฑ์ทางกฎหมายที่ไม่แน่นอนเกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนยังขัดต่อความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการสอบสวนด้วย กล่าวคือ แม้ว่าการสอบสวนทางวินัยเป็นขั้นตอนการพิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อตัดสินเกี่ยวกับโทษทางวินัย ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามระบบการบังคับบัญชาก็ตาม แต่ในกรณีความผิดทางวินัยร้ายแรง โทษที่เกิดขึ้นจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาอย่างมาก กฎหมายจึงกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเพื่อช่วยในการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ความจริงปรากฏขึ้น คณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับโทษทางวินัยด้วย การพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงมีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาคดีขององค์กรตุลาการอยู่บ้าง ซึ่งในส่วนของ การพิจารณาที่มีลักษณะคล้ายกันดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระขององค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งในกรณีของการสอบสวนทางวินัยแม้มิใช่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่โดยเนื้อหาในการพิจารณาที่ต้องอาศัยความเป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวเช่นกัน เพื่อให้การพิจารณาสอบสวนเกิดผลอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งว่า การสอบสวนมิได้มีการแทรกแซงหรือครอบงำคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น หากกฎหมายไม่กำหนดจำนวนคณะกรรมการสอบสวนที่แน่นอนไว้แต่เปิดช่องให้ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งผู้พิทักษ์กำหนดจำนวนคณะกรรมการสอบสวนได้เองก็จะเป็นช่องทางให้เกิดการชักนำคณะกรรมการสอบสวนได้ เช่น ผู้สั่งแต่งตั้งอาจกำหนดจำนวนคณะกรรมการสอบสวนในจำนวนที่น้อยเพื่อแต่งตั้งกรรมการสอบสวนที่ตนเองสามารถแทรกแซงหรือชักนำผลการพิจารณาสอบสวนได้โดยง่ายอีกด้วย เช่น หากกำหนดจำนวนคณะกรรมการสอบสวนไว้เพียง 3 คน ผู้บังคับบัญชาการก็เพียงแต่งตั้งผู้ที่ตนสามารถครอบงำความ

คิดเห็นเข้าไปในคณะกรรมการสอบสวนเพียง 2 คน เท่านั้น ก็จะทำให้ได้เสียงข้างมากในคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

ในปัญหาเกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายควรวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยให้มากขึ้นตามสภาพความร้ายแรงของการกระทำผิดตามข้อกล่าวหาและมีจำนวนที่แน่นอน เช่น กรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงอาจมีจำนวนกรรมการเพียง 3 คน ส่วนในกรณีที่เป็นการสอบสวนข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรกำหนดให้มีจำนวนกรรมการสอบสวน 5 คน ซึ่งจำนวนกรรมการสอบสวนที่มากขึ้นและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความแน่นอนของจำนวนกรรมการนี้จะทำให้เกิดการป้องกันผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบสวนโดยอคติได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากเมื่อจำนวนกรรมการมีมากขึ้น องค์ประชุมของคณะกรรมการสอบสวนก็มากขึ้น ซึ่งจะทำให้การแทรกแซงกระบวนการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวยากขึ้น เพราะในกรณีที่จะมีการแทรกแซงคณะกรรมการสอบสวนหรือชี้นำผลการสอบสวน ต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนที่ครอบงำความคิดเห็นได้มากขึ้น และต้องจงใจหรือชี้นำความคิดเห็นของกรรมการอื่นมากขึ้น ในขณะเดียวกัน กรณีที่เกิดปัญหากรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งไม่อาจร่วมประชุมพิจารณาได้ ก็จะทำให้กรณีที่ขาดองค์ประชุมในการพิจารณายากขึ้น เช่น กรณีที่มีคณะกรรมการจำนวน 5 คน ซึ่งองค์ประชุมต้องมีกรรมการร่วมประชุมพิจารณาอย่างน้อย 3 คน แต่หากมีกรรมการคนหนึ่งไม่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือกรรมการมีความบกพร่องเกี่ยวกับความเป็นกลางที่ไม่อาจร่วมประชุมพิจารณาเรื่องที่สอบสวนได้ ก็ยังคงมีกรรมการที่สามารถเป็นองค์ประชุมได้อีก

อย่างไรก็ตามการกำหนดให้มีจำนวนมากเกินไปอาจเป็นปัญหาในการจัดตั้งองค์การสอบสวนได้ โดยเฉพาะในกรณีที่บางหน่วยงานมีจำนวนข้าราชการน้อย อาจทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีความยุ่งยาก เนื่องจากข้าราชการมีคุณสมบัติที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสอบสวนอาจมีน้อยหรืออาจมีไม่เพียงพอ แม้ว่าเรื่องดังกล่าวจะสามารถแก้ไขได้โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการพลเรือนที่สังกัดหน่วยงานอื่นนอกการบังคับบัญชาของผู้แต่งตั้งหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนอื่น โดยได้รับความยินยอมของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าวมีความยุ่งยากซับซ้อนและอาจต้องใช้เวลาที่ล่าช้าออกไปอีก

ในกรณีดังกล่าวเมื่อทำการศึกษาเทียบเคียงจำนวนของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองจากองค์กรอื่นหรือในต่างประเทศแล้ว พบว่าศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการประชุมของ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการต่างๆ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. โดยเรื่องที่พิจารณามีอนุกรรมการ อ.ก.พ. บางรายเคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเรื่องเดียวกันมาก่อน และอนุกรรมการ อ.ก.พ. คนนั้นได้ร่วม



พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมของ อ.ก.พ.ประจำส่วนราชการด้วย เมื่อปรากฏว่า คณะอนุกรรมการของ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการนั้นมีจำนวน 10 คน หรือจำนวน 11 คน ก็ตาม และอนุกรรมการแต่ละคนย่อมมีดุลพินิจอันเป็นอิสระที่จะออกความเห็นของตนเอง ดังนั้น จึงไม่ถือว่าการที่อนุกรรมการ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการคนดังกล่าวร่วมพิจารณาเรื่องดังกล่าวอยู่ด้วยเป็นกรณีที่มีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการนั้นไม่เป็นกลาง<sup>3</sup>

ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนไว้ค่อนข้างชัดเจน ทำให้เห็นได้ว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีจำนวนกรรมการที่แน่นอนและเท่าเทียมกันในทุกเรื่องที่สอบสวนสำหรับการสอบสวนข้าราชการพลเรือนในระดับเดียวกัน ซึ่งการกำหนดจำนวนที่แตกต่างกันออกไปของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครองเป็นการกำหนดจำนวนตามจำนวนของข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในระดับเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาด้วยอัตราก้าวหน้า ซึ่งหากจำนวนข้าราชการพลเรือนในระดับใดยังมีเป็นจำนวนมากตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนในระดับนั้นก็จะยังมีจำนวนมากขึ้น เช่น ในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีน้อยกว่า 20 คน จำนวนกรรมการหลักจะมีได้ 1 คน และกรรมการเสริมจะมีได้ 1 คน หรือในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีมากกว่าหรือเท่ากับ 20 คน แต่ไม่ถึง 1000 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 2 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 2 คน หรือหากจำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีมากกว่าหรือเท่ากับ 1000 คน แต่ไม่ถึง 5000 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 3 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 3 คน แต่หากจำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีมากกว่าหรือเท่ากับ 5000 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 4 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 4 คน ทั้งนี้ ในส่วนกรรมการสอบสวนทางวินัยที่เป็นตัวแทนของฝ่ายหน่วยงานก็จะมีจำนวนเท่ากับตัวแทนข้าราชการดังกล่าวข้างต้นด้วยซึ่งเป็นการกำหนดให้ห้องค์กรสอบสวนทางวินัยมีจำนวนที่ชัดเจนแน่นอน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนกรรมการสอบสวนที่แน่นอน กล่าวคือ ในกรณีการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง กำหนดให้มีกรรมการสอบสวน จำนวน 3 คน เพื่อเป็นการลดภาระของผู้บังคับบัญชาที่ต้องสรรหากรรมการสอบสวนจำนวนมาก ส่วนในกรณีที่แต่งตั้งคณะกรรมการ

<sup>3</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่มีแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 601-602/2558, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.1957/2559

สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงควรกำหนดให้มีกรรมการสอบสวน 5 คน เพื่อเป็นการป้องกันการครอบงำ คณะกรรมการสอบสวนหรือชี้้นำผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนจากผู้บังคับบัญชาของ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา หรือจากกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งที่มีอคติไม่เป็นกลางในการสอบสวน และได้พิจารณาเรื่องที่ตนทำการสอบสวนนั้น ซึ่งในกรณีที่จำนวนกรรมการสอบสวนมีมากเพียงพอจะ ทำให้การแทรกแซงการพิจารณาและการชี้้นำผลการสอบสวนอาจทำได้ยากมากยิ่งขึ้น ซึ่งก่อให้เกิด ความอิสระในการใช้ดุลพินิจของกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาผลการสอบสวนได้อย่างเต็มที่

### 5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการมีกรรมการสอบสวนที่มีส่วนได้เสียหรือความไม่เป็นกลาง เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการ แสวงหาข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความจริงตามข้อกล่าวหาภายใต้หลักการของความเป็นกลางขององค์กร เจ้าหน้าที่และหลักการรับฟังความคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในที่นี้หมายถึงผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้เพื่อให้การ พิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวได้เกิดขึ้นจากองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ปราศจากอคติลำเอียง ผลการ พิจารณาสามารถมีหลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนวินัยได้ ซึ่งในกรณีที่พฤติการณ์หรือเหตุ สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนได้กระทำความผิดวินัยไม่ปรากฏชัดเจน ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะต้องสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เบื้องต้นเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานในการชี้มูลกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการดำเนินการทางวินัย กรณีดังกล่าวมีปัญหาว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้น ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนบางส่วนหรือ ทั้งหมดจากผู้ที่เคยเป็นกรรมการหรือผู้ทำการสืบสวนข้อเท็จจริงมาก่อน ซึ่งกรณีดังกล่าวมีปัญหาว่า กรรมการสอบสวนที่เคยมีหน้าที่ในการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่สอบสวนนั้นเป็นผู้ที่มีความไม่เป็น กลาง หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่

จากการศึกษาพบว่าประเด็นเกี่ยวกับความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางใน ชั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองดังกล่าวมีความคิดเห็นปรากฏในคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองออกเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก เห็นว่าการที่กรรมการสอบสวนทางวินัยเคยเป็นกรรมการสืบสวน ข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีมูลเหตุข้อกล่าวหาเดียวกันมาก่อน กรรมการสอบสวนวินัยคนดังกล่าวจึงถือ ได้ว่ากรรมการคนดังกล่าวมีส่วนได้เสียโดยตรงและมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทาง ปกครองไม่เป็นกลาง<sup>4</sup> หรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของ

<sup>4</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.87/2556

เจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง<sup>5</sup> ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นประกอบไปด้วยบุคคลที่เคยเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งหมด<sup>6</sup> หรือบางส่วน<sup>7</sup> เป็นเหตุที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองของกรรมการสอบสวนวินัยที่เคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีความเป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน คณะกรรมการทั้งคณะย่อมเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะสืบสวนหาข้อเท็จจริง จึงอาจทำให้การพิจารณาใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้วตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริง<sup>8</sup> หรืออาจเป็นกรณีที่ผลการสอบสวนวินัยย่อมเป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่าจะไม่แตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่ากรรมการสอบสวนทางวินัยที่เคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงย่อมจะแสดงความคิดเห็นสอดคล้องกับความเห็นเดิม<sup>9</sup>

แนวทางที่สอง เห็นว่ากรณีที่มีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงรวมอยู่ในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ถือว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากการสอบข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนแยกส่วนออกจากการดำเนินการทางวินัยอย่างชัดเจนแล้ว แม้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะนำข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการสอบข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาดำเนินการทางวินัยซึ่งอาจมีแนวโน้มว่าการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอาจเห็นตามความเห็นเดิมที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริง แต่ในการดำเนินการทางวินัย นั้น จะมีขั้นตอนในการรับประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เช่น ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเพื่อปกป้องสิทธิของตน หรือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

<sup>5</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 245-246/2552 (เทียบเคียงการพิจารณาเรื่องเดียวกันของสององค์กรเจ้าหน้าที่ กรณีการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) ในการพิจารณาลงมติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรณีนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมของ ก.จ.จ. ดังกล่าวเป็นบุคคลที่เคยเป็นประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ซึ่งมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีที่เสนอต่อ ก.จ.จ. )

<sup>6</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.600/2554

<sup>7</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.834/2555

<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.132/2558

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.4/2559

ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยลักษณะดังกล่าวจึงไม่กระทบต่อการดำเนินการทางวินัยที่ได้ดำเนินไปแล้วโดยชอบได้<sup>10</sup> อีกทั้ง มีกรณีที่เกี่ยวข้องที่ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ว่าการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นการได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากราชการปกติ ซึ่งส่งผลให้กรรมการคนดังกล่าวมีอำนาจอันเป็นอิสระที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำเสนอองค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล วินิจฉัยสั่งการต่อไป แม้ว่าบุคคลที่ดังกล่าวจะเป็นอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ อ.ก.พ. ที่ร่วมพิจารณาเรื่องทางวินัยดังกล่าวด้วย แต่การใช้ดุลพินิจในฐานะประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น แยกต่างหากจากการใช้ดุลพินิจในฐานะ อ.ก.พ. ความเห็นของอนุกรรมการ อ.ก.พ. คนดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นหนึ่งใน อ.ก.พ. ทั้งหมดซึ่งมีจำนวน 11 คน อนุกรรมการแต่ละคนย่อมมีดุลพินิจอันเป็นอิสระของตนเองที่จะเห็นด้วยกับความเห็นของอนุกรรมการ อ.ก.พ. คนดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ กรณีจึงไม่ใช่สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองเสียความเป็นธรรม<sup>11</sup> หรือกรณีที่อนุกรรมการ อ.ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งได้เข้าร่วมการพิจารณาในเรื่องการดำเนินการทางวินัยซึ่งได้มีมติลงโทษไล่ข้าราชการออกจากราชการ ซึ่งอนุกรรมการคนดังกล่าวเคยเป็นกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการที่ถูกลงโทษในเรื่องเดียวกันมาก่อน แม้ว่าขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยจะแยกส่วนออกจากขั้นตอนการพิจารณาของ อ.ก.พ. กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ อ.ก.พ. ทำหน้าที่ในการตรวจสอบผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ตาม แต่ขั้นตอนการดำเนินการขององค์การทั้งสองล้วนเป็นขั้นตอนในการเตรียมการของเจ้าหน้าที่ก่อนจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่ลงโทษข้าราชการเท่านั้น อีกทั้ง อ.ก.พ. มีจำนวน 10 คน การพิจารณาของ อ.ก.พ. ซึ่งมีอนุกรรมการที่เคยเป็นกรรมการสอบสวนวินัยร่วมอยู่ด้วยจึงไม่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง<sup>12</sup> นอกจากนี้ ยังมีความเห็นที่สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวอีกว่า การกำหนดว่ากรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงต้องไม่เคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงจะเป็นการสร้างขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเกิดปัญหาไม่สามารถหาผู้มีคุณสมบัติเป็นกรรมการในแต่ละชุดไม่ให้ซ้ำกันได้ ซึ่งจะเป็ข้อขัดข้องในการทำงาน อีกทั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมีหน้าที่เพียงเสนอข้อเท็จจริงและความเห็นของตนเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเท่านั้น มิได้มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ และผู้มีอำนาจออกคำสั่งอาจให้

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.1957/2559

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 601- 602/2558

<sup>12</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.1469/2558

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรืออาจพิจารณาไม่เห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ได้<sup>13</sup>

นอกจากนี้เมื่อทำการศึกษาเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์การจ้องครเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นพบว่า หลักเกณฑ์ตามข้อ 85 วรรคสาม ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้การพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำเนินการโดยกรรมการทั้งสามชุดดังกล่าว ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองและเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการดังกล่าว มีการดำเนินการอย่างโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม และปราศจากความคลางแคลงใจต่อกรรมการแต่ละคนในเรื่องความเป็นกลาง รวมทั้งเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างกรรมการทั้งสามชุด กรณีกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ และเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าในส่วนของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนจะไม่มีขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ดังเช่นการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่หน้าที่ของคณะกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงก็ดีหรือหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนก็ดีต่างเป็นการพิจารณาทางปกครองและให้ความเห็นเช่นเดียวกับการพิจารณาของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามคณะข้างต้น ซึ่งการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องเสนอให้องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัย คือ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการต่างๆ ต่อไป การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่อาจทำให้เกิดการกระทบต่อสิทธิของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหา

<sup>13</sup> ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีในคดีศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.349/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ.600/2554

ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น หมายถึง การสืบหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยหรือไม่ นอกจากนี้ การสืบสวนยังต้องดำเนินการในทางลับ<sup>14</sup> เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการ หรือบุคคลภายนอก เช่น ผู้กล่าวหา หรือพยาน เป็นต้น<sup>15</sup> เมื่อมีกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาชี้แจงหน้าที่ในการพิจารณาว่าเรื่องที่กล่าวหาหรือกรณีที่สงสัยนั้นมีมูลควรกล่าวหาว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือไม่ ซึ่งหากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมีไม่เพียงพอที่จะพิจารณาได้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการสืบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานก่อน ตามข้อ 5 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการสืบสวนได้ด้วยตนเอง หรือจะมอบหมายให้ข้าราชการพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนแล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาก็ได้ ดังนั้น โดยสภาพของการปฏิบัติกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนย่อมเป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานในเชิงกล่าวหามากกว่าเป็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เนื่องจากรูปแบบของกระบวนการเป็นการดำเนินการโดยอำนาจของผู้บังคับบัญชาฝ่ายเดียว มิได้มีกระบวนการให้ข้าราชการที่ถูกสงสัยได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งแก้ข้อสงสัยได้ การสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นจึงแตกต่างจากกระบวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีจุดประสงค์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงตามข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหาที่ผู้บังคับบัญชาชี้มูลความผิดหรือไม่ โดยกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนเหล่านี้ไว้ชัดเจน องค์กรสอบสวนทางวินัยจึงมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้อำนาจกระทำความผิดวินัยหรือไม่ อีกทั้ง กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังคู่กรณีซึ่งต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และรับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานที่โต้แย้งแก้ข้อกล่าวหา อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว โดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ต้องนำข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาซึ่งได้มาจากการทำหน้าที่ของกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาเบื้องต้นเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการทั้ง

<sup>14</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำความผิดวินัย

<sup>15</sup> สำนักงาน ก.พ. “การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556” ครั้งที่ 1 สิงหาคม 2557 : บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด กรุงเทพมหานคร, น.6.

สองกรณี คือการสืบสวนข้อเท็จจริง และการสอบสวนทางวินัยจึงแยกกันอย่างชัดเจน ผู้ทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยจึงควรวางตัวเป็นกลางในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง ซึ่งต้องมีบทบาทในการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีอีกฝ่าย คือ ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย

นอกจากนี้ หากกรรมการสืบสวนสามารถเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ย่อมมีโอกาที่กรรมการสอบสวนผู้นั้นจะชักจูงให้กรรมการคนอื่นมีความคิดเห็นโน้มเอียงไปตามความเห็นของฝั่งตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรรมการสอบสวนที่มีลักษณะดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมากในคณะกรรมการหรือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการประชุมของคณะกรรมการฯ อีกทั้ง ผู้บังคับบัญชาก็จะนิยมแต่งตั้งกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยอาจจะเห็นว่าเพื่อสะดวกแก่การสอบสวนทางวินัยเนื่องจากเป็นผู้รู้เรื่องดี หรือทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่จะทำการสอบสวนทางวินัยอยู่แล้ว เป็นต้น ซึ่งทำให้ขาดกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลความถูกต้องของผลการพิจารณา เนื่องจากกรรมการสอบสวนผู้นั้นย่อมมีอคติในการสอบสวน เช่น มีความคิดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรรมการสอบสวนที่มีสภาพแห่งความไม่เป็นกลางดังกล่าวเป็นผู้มีบทบาทในการประชุมคณะกรรมการ หรือในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทั้งคณะเคยเป็นคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันมาก่อน คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอาจถูกชักจูงให้มีความเห็นโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่งได้ ทำให้คณะกรรมการสอบสวนคณะนั้นขาดความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในการสอบสวนได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่ห้ามมิให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจากผู้ที่เคยเป็นกรรมการหรือทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันมาก่อน เพื่อป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจากผู้ที่เคยเป็นกรรมการหรือผู้ที่ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันดังกล่าวข้างต้น

### 5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎว่าด้วยเหตุคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนซึ่งต้องแต่งตั้งตามข้อ 18 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 แล้ว หากกรรมการสอบสวนทางวินัยรวมถึงประธานกรรมการเป็นบุคคลที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในข้อ 22 ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามหลักเกณฑ์ที่ข้อ 22 กำหนดไว้ได้ หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้นเห็นด้วยกับคำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหาหรือรายงานเหตุที่อาจถูกคัดค้านของกรรมการสอบสวนที่มีเหตุดังกล่าว ผู้สั่งแต่งตั้งฯ จะมีคำสั่งให้กรรมการสอบสวนผู้นั้นพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน หรือหากผู้สั่งแต่งตั้งฯ ไม่สั่งการใดๆ ภายในระยะเวลาที่

กฎหมายกำหนดกรรมการสอบสวนผู้นั้นต้องพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนเช่นกัน กรณีเช่นนี้ ผู้สั่งแต่งตั้งฯ อาจพิจารณามีคำสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวน โดยให้มีเท่าเดิมหรือเพิ่มเติมอย่างไรก็ได้ อีกทั้ง ในระหว่างการพิจารณาคัดค้านหรือรายงานของกรรมการสอบสวนของผู้สั่งแต่งตั้ง กรรมการสอบสวนต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ด้วย ดังนั้น ข้อกำหนดของกฎ ก.พ. เกี่ยวกับการคัดค้านกรรมการสอบสวนเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเช่นกัน นอกจากนี้ ในกรณีที่กรรมการสอบสวนเห็นว่าตนเองมีเหตุแห่งการคัดค้านดังกล่าวซึ่งทำให้ตนเองไม่เหมาะสมที่จะเป็นกรรมการสอบสวนก็ต้องรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อพิจารณาเช่นกัน ซึ่งลักษณะของเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนตามข้อ 22 (1) ถึง (6) และเหตุคัดค้านตามข้อ 22 (7) ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับเหตุแห่งการมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 และเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามการบังคับการให้เป็นไปตามข้อ 22 นั้น อาจมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดสภาพบังคับหรือผลของการฝ่าฝืนที่เด็ดขาดไว้เหมือนเช่นบทบัญญัติตามมาตรา 13 หรือมาตรา 16 ที่ห้ามมิได้แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการซึ่งมีผลให้การแต่งตั้งที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติทั้ง 2 มาตรา ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งเหล่านั้นได้ แต่สำหรับกรณีของข้อกำหนดตามข้อ 22 กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะมีอำนาจเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนเท่านั้น สภาพบังคับเพียงเท่านี้จึงยังมีอาจป้องกันมิให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่มีลักษณะที่ไม่เป็นกลางหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวนเป็นกรรมการสอบสวนได้

การที่กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัยตามข้อ 22 แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนซึ่งถือเป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่งให้เป็นอย่างยุติธรรมและปราศจากอคติ<sup>16</sup> ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ เท่าเทียมกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>17</sup> เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่กฎหมายมีความมุ่งหมายเพียงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้มีโอกาสทบทวนการออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่ตนแต่งตั้งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายได้บัญญัติให้การคัดค้านนั้นต้องยื่นคัดค้านกรรมการสอบสวนหรือรายงานเหตุแห่งการคัดค้านดังกล่าวแล้วแต่กรณีต่อผู้สั่งแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณา เพื่อให้ผู้มี

<sup>16</sup> สำนักงาน ก.พ., *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 15*, น.18.

<sup>17</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 165/2547



อำนาจดังกล่าวได้พิจารณาและอาจมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นอำนาจในการแต่งตั้งของตนจึงได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา<sup>18</sup>ที่จะยื่นคำคัดค้านที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้

แต่ในส่วนของการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 13 หรือมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้จะมีใช้บทบัญญัติที่มีสภาพบังคับเด็ดขาด เนื่องจากยังมีเหตุบางประการที่กฎหมายยกเว้นให้องค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 หรือมีสภาพร้ายแรงที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 สามารถทำการพิจารณาทางปกครองได้ เมื่อกรณีต้องด้วยเหตุตามที่กฎหมายยกเว้นให้ แต่ในการพิจารณาทางปกครองโดยปกติแล้วหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นเหตุที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลให้การออกคำสั่งที่เป็นผลการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีผลให้เป็นบทบัญญัติที่ชี้แทนในกรณีที่บทบัญญัติตามกฎหมายอื่นเรื่องใดได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องดังกล่าวต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ ซึ่งที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งที่มีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะต้องห้าม หรือมีสภาพร้ายแรงอันเป็นเหตุให้การพิจารณาไม่เป็นธรรมมาโดยตลอด บทบัญญัติตามมาตรา 13 และมาตรา 16 ยังถูกนำไปบังคับใช้กับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย การแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 ด้วย ซึ่งที่ผ่านมาศาลปกครองได้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่เห็นว่ากรรมการสอบสวนดังกล่าวไม่อาจเป็นกรรมการได้เนื่องจากมีเหตุลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 หรือมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม ตามกฎหมายมาตรา 16 ซึ่งทำให้ผลการพิจารณาจากคณะกรรมการสอบสวนเหล่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งที่เป็นผลมาจากการพิจารณาทางปกครองนั้นเสีย ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ต้องไปเริ่มกระบวนการใหม่ ทำให้เกิดความล่าช้าและเสียหายต่องานราชการ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจถูกคัดค้านได้ตามข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 แต่ไม่มีการคัดค้านกรรมการสอบสวนคนดังกล่าว หรือกรรมการ

<sup>18</sup> สำนักงาน ก.พ., *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 15*, น. 18-19

สอบสวนคนดังกล่าวไม่ได้รายงานเหตุที่อาจถูกคัดค้านของตนต่อผู้สั่งแต่งตั้ง การสอบสวนซึ่งมีกรรมการสอบสวนคนดังกล่าวร่วมอยู่ด้วยก็ยังสามารถดำเนินการได้ต่อไปโดยชอบด้วยกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว หรือในกรณีที่มีการยื่นคำคัดค้านหรือรายงานเหตุที่อาจถูกคัดค้านต่อผู้สั่งแต่งตั้ง ก็ไม่ผูกพันผู้สั่งแต่งตั้งให้ต้องมีคำสั่งให้กรรมการที่มีเหตุแห่งการคัดค้านเหล่านั้นพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นการห้ามมิให้มีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าว

ผู้เขียนเห็นว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวน ตามข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 มีสภาพบังคับไม่เท่ากับบทบัญญัติแห่งมาตรา 13 หรือมาตรา 16 ซึ่งแม้ว่าจะมีหลักการเกี่ยวกับความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่เหมือนกัน ซึ่งเมื่อเทียบเคียงลักษณะที่เป็นเหตุคัดค้านตามข้อ 22 มีความคล้ายคลึงกัน กับลักษณะที่ต้องห้ามตามมาตรา 13 และเหตุสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรมก็มีลักษณะคล้ายกับบทบัญญัติตามมาตรา 16 เช่นกัน แต่ผลของการฝ่าฝืนของกฎหมายทั้งสองฉบับกลับมีสภาพบังคับต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 13 หรือมาตรา 16 จะเป็นเหตุให้การพิจารณาทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายในทันที แม้อต่อมาศาลปกครองตรวจพบภายหลังก็มีอำนาจเพิกถอนการพิจารณาทางปกครองที่ฝ่าฝืนนั้นรวมถึงคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ แต่ในกรณีของกฎ ก.พ. ข้อ 22 กลับไม่มีสภาพบังคับดังเช่นบทบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เป็นเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวนซึ่งให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณา แต่ข้อกำหนดมิได้ห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลหรือห้ามมิบุคคลซึ่งมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งได้รับการแต่งตั้งซึ่งจะทำให้การฝ่าฝืนข้อห้ามเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบ ดังนั้นโดยสภาพบังคับของข้อ 22 จึงเป็นเพียงเหตุที่ให้ผู้บังคับบัญชานำมาพิจารณาทบทวนเพื่อใช้ดุลพินิจในการเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการที่ถูกคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยแท้ หมายความว่าผู้สั่งแต่งตั้งอาจพิจารณาไม่เปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนก็ได้ ซึ่งควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลที่มีเหตุส่วนได้เสียหรือมีความไม่เป็นกลางตามที่ข้อ 22 กำหนดเป็นกรรมการสอบสวน และบังคับให้ผู้พิจารณาคำคัดค้านซึ่งได้ยื่นเนื่องจากพบว่ากรรมการมีเหตุต้องห้ามดังกล่าวมีคำสั่งให้กรรมการสอบสวนผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและมีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการสอบสวนให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

แต่ทั้งนี้ กรณีการห้ามมิให้มีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนดังกล่าวในทางปฏิบัติแล้ว อาจทำได้ยาก เนื่องจากเหตุบางเหตุมิได้ปรากฏเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไป จึงทำให้ผู้สั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการ หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือแม้กระทั่งกรรมการสอบสวนเองมิได้รู้ถึงเหตุที่ไม่สมควรเป็นกรรมการสอบสวนดังกล่าว เกี่ยวกับกรณีการกำหนดเหตุลักษณะของความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองนี้จากการศึกษาพบว่า ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ.2551 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2555 ได้กำหนดแบ่งเหตุที่ไม่อาจแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนและเหตุที่อาจคัดค้านการเป็นกรรมการสอบสวนได้ออกจากกัน ซึ่งข้อ 14 ได้กำหนดเหตุตัดสิทธิเป็นกรรมการสอบสวนของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนไว้ด้วย ซึ่งผู้ที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนไม่ได้ นอกจากนี้ข้อ 16 ของข้อบังคับฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งกำหนดกระบวนการยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและแจ้งคำสั่งดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่า ในกรณีที่มีบุคคลซึ่งมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อ 14 แล้วจะถูกตัดสิทธิมิให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนในเรื่องนั้นทันที โดยมีพักต้องพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นคำคัดค้านกรรมการสอบสวนผู้นั้นหรือไม่

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแม้ว่ากรรมการสอบสวนจะอยู่ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดห้ามการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามไว้ด้วยก็ตาม แต่หากสามารถกำหนดสภาพบังคับเพื่อมิให้มีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนที่มีเหตุอันควรถูกคัดค้านดังกล่าวได้ตั้งแต่ต้นซึ่งผู้ถูกกล่าวหา หรือกรรมการสอบสวนเองสามารถตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ ก่อนที่คณะกรรมการสอบสวนจะได้พิจารณาลงมติความเห็น ก็จะเป็นการบังคับให้ผู้มีอำนาจไม่สั่งให้ผู้ที่มีเหตุต้องห้ามดังกล่าวเข้ามาเป็นกรรมการสอบสวน ดังเช่นกรณีข้อบังคับของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือหากแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคณะกรรมการสอบสวนก็จะเป็นการบังคับให้ผู้มีอำนาจสั่งให้มีการปรับเปลี่ยนกรรมการสอบสวนผู้นั้นออกจากคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องก่อนที่จะดำเนินการพิจารณาทางปกครองแล้วเสร็จ โดยไม่ต้องรอให้องค์กรควบคุมภายนอก ทั้ง ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์ หรือ ศาลปกครองในการพิจารณาคดีต้องมีคำสั่งเพิกถอนการพิจารณาทางปกครองภายหลัง

ปัญหาประเด็นเหล่านี้อาจนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ด้วย เช่น ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาจงใจแต่งตั้งข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งตนควบคุมและขึ้นาคำความเห็นของบุคคลนั้นได้เป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย เพื่อให้ดำเนินการกระบวนการสอบสวนไปในแนวทางที่ตนวางไว้เพื่อในผลการสอบสวนทางวินัยออกมาตามความประสงค์ของตน

## 5.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการสอบสวนขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดุลพินิจที่จะคัดเลือกข้าราชการที่จะเป็นกรรมการสอบสวน และยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้พิจารณาในกรณีที่มีการคัดค้านซึ่งเป็นการหักท้วงการแต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งในคณะกรรมการสอบสวนนั้น ด้วย จากการศึกษาพบว่ากรณีดังกล่าวอาจเป็นสาเหตุที่กระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ เนื่องจากในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้บังคับบัญชาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีสถานอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของตน ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจใช้อิทธิพลดังกล่าวเข้าครอบงำการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแทรกแซงกระบวนการสอบสวนหรือชี้นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการสอบสวนขององค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน ดังต่อไปนี้

### 5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวนอันเนื่องมาจากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

การดำเนินการทางวินัยเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับใช้อำนาจบังคับบัญชาซึ่งเสมือนเป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างหนึ่ง แต่โดยที่อำนาจในการควบคุมวินัยข้าราชการพลเรือนของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว แม้ว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงได้เอง หรือมอบหมายให้ข้าราชการอื่นซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้สอบสวนแทน ซึ่งไม่ว่าใช้วิธีการใด การสอบสวนกรณีดังกล่าวผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจสั่งลงโทษหรือยุติการเรื่องได้เองโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาและลงมติขององค์กรบริหารงานบุคคลอื่น เช่น อ.ก.พ. สามัญที่ประจำส่วนราชการนั้นๆ อีกทั้ง อัตราโทษสำหรับการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงเป็นโทษสถานเบา ซึ่งไม่กระทบต่อสถานะของข้าราชการพลเรือนมากเท่าใด การควบคุมทางวินัยจึงมีเหตุผลมากเพียงพอที่จะปล่อยให้ปฏิบัติตามดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเนื่องจากกฎหมายได้กำหนดโทษสถานหนักซึ่งกระทบต่อสถานะภาพของข้าราชการพลเรือนถึงอาจให้ต้องพ้นจากสถานะข้าราชการ อีกทั้ง ในระหว่างการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอย่างยิ่งอาจต้องได้รับคำสั่งอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาด้วย เช่น การสั่งพักราชการ การให้ออกจากราชการไว้ก่อน การบันทึกข้อมูลการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงในทะเบียนประวัติของข้าราชการ หรือ ก.พ. 7 แม้ว่าในปัจจุบัน กฎหมายจะมีได้กำหนดให้นำการ

ดำเนินการทางวินัยร้ายแรงมาประกอบการพิจารณาเรื่องต่างๆ เช่น การใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน แล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีผลต่อดุลพินิจในทางอ้อมของคณะกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่ประเมินเพื่อพิจารณาความดีความชอบกรณีต่างๆ หรือในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือประเมินผลเพื่อเลื่อนระดับด้วยเช่นกัน

ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครอง ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย องค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัย หรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมิได้มีการจัดตั้งไว้เป็นการล่วงหน้า แต่กฎหมายบัญญัติให้มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อมีกรณีต้องดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนในทุกกรณี คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงถูกแต่งตั้งขึ้นโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ซึ่งได้แก่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนผู้นั้น หรือผู้บังคับบัญชาในลำดับรองที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางวินัยแทน โดยในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย นอกจากเป็นกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว กฎหมายยังอนุโลมให้ใช้สำหรับการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงด้วยตามดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะกระทำขึ้นหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวพิจารณาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่มีมูลควรกล่าวหาข้าราชการพลเรือนคนใดคนหนึ่ง หรือหลายคนว่ากระทำผิดวินัย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่เหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีอคติ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีตัวอย่างเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาต่อข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งกรณีอาจเทียบเคียงปัญหาเกี่ยวกับความมีส่วนได้เสียหรืออคติต่อข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาได้ คือกรณีผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีเหตุโกรธเคืองหรือมีคติความกับผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่

ในคดีปกครองคดีหนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เมื่อเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในขณะนั้น ทราบเรื่องผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยเมื่อเดือนเมษายน 2539 แต่มาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยก่อนที่นาย อ. จะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5 % (หรือร้อยละ 5) ไม่เกินหนึ่งเดือน นาย อ. และผู้ฟ้องคดีมีปัญหาความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในเรื่องส่วนตัวและหน้าที่ราชการจนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการพิจารณาทางปกครอง

ไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในของนาย อ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว การที่นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในขณะนั้นดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี โดยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาความผิดและพิจารณาโทษโดยมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% ไม่เกินหนึ่งเดือน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย<sup>19</sup>

อีกกรณีหนึ่งคือ กรณีถูกดำเนินการทางวินัยเพราะได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้บังคับบัญชา ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องทุกข์เป็นข้าราชการพลเรือนในกรม ๆ หนึ่ง ได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้บังคับบัญชาว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอธิบดีเกี่ยวกับการลงชื่อในสมุดเวลาปฏิบัติราชการ แต่อธิบดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ร้องทุกข์ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของกรม จึงได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า แม้ว่าการร้องเรียนกล่าวหาผู้บังคับบัญชา อาจจะเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมในฐานะข้าราชการที่ดีจะพึงปฏิบัติ แต่ก็ไม่ถึงขั้นที่จะเป็นการประทุษร้ายอย่างร้ายแรง อันจะเป็นเหตุให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า การที่ผู้ร้องทุกข์ใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาระดับเหนือหรือใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นไม่ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามอยู่ในกรอบแห่งวินัยข้าราชการที่ดี เพราะสิทธิร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ได้ให้สิทธิร้องทุกข์แก่ข้าราชการพลเรือนที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีมติให้อธิบดียกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ร้องทุกข์<sup>20</sup>

จากข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าว เป็นกรณีการดำเนินการทางวินัยที่แสดงให้เห็นได้ว่า เมื่อมีกรณีผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย หรือมีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีเหตุโกรธเคืองหรือขัดแย้งกับข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้ว อาจมีการกลั่นแกล้งผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวโดยอาศัยช่องทางในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยก็ได้ ในทางกลับกันหากเป็นกรณีผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษที่ต้องการช่วยเหลือข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกกล่าวหาให้พ้นจากข้อกล่าวหา เพื่อไม่ต้องรับโทษทางวินัยหรือได้รับโทษทางวินัยสถานเบากว่าโทษที่ควรถูกลงโทษจริง ก็อาจอาศัยช่องทางในการสอบสวนทาง

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.146/2554

<sup>20</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 75/2534

วินัยโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ตนสามารถเข้าไปครอบงำองค์กรสอบสวนนั้นเพื่อชี้นำผลการสอบสวนให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนได้

แต่โดยที่การใช้อำนาจขององค์กรผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย มิใช่คำสั่งที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ต่อผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง และในการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่แก่ข้าราชการคนอื่นที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนเท่านั้น ตัวคำสั่งยังมิได้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่โดยตรงแก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่โดยอาศัยคำสั่งดังกล่าวผู้สั่งแต่งตั้งอาจอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนแต่งตั้งผู้ที่ตนสามารถครอบงำความคิดเห็นหรือชี้นำผลการสอบสวนได้มาเป็นกรรมการสอบสวน มีปัญหาว่าสมควรกำหนดให้มีการป้องกันการใช้อำนาจบังคับบัญชาดังกล่าวในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในส่วนขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัย หรือไม่

โดยที่กฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาไว้ค่อนข้างกว้าง โดยเฉพาะองค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนซึ่งควรอยู่ภายใต้หลักประกันความเป็นธรรมเพื่อให้ความมั่นคงในอาชีพของข้าราชการ ดังนั้น หากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนทางวินัยดังกล่าว สามารถถูกแทรกแซงหรือชี้นำการสอบสวน หรือมีการครอบงำความคิดเห็นขององค์กรสอบสวนได้เพื่อมุ่งหวังให้ผลการสอบสวนออกไปในทางที่กำหนดไว้ การสอบสวนทางวินัยกรณีดังกล่าวก็จะไม่มีความเป็นอิสระ ซึ่งเป็นการทำลายหลักประกันความเป็นธรรมที่จะคุ้มครองความมั่นคงในอาชีพของข้าราชการหรือในขณะเดียวกันในกรณีกับผู้บังคับบัญชามีผลประโยชน์ทับซ้อน กล่าวคือ ผลประโยชน์ในทางส่วนตนทับซ้อนกับผลประโยชน์ของทางราชการก็เป็นการอาศัยอำนาจของตนในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยเพื่อช่วยเหลือข้าราชการผู้ทำผิดวินัยที่ตนมีส่วนได้เสียร่วมอยู่ด้วย

จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดี ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลก็ดี หรือประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลก็ดี ล้วนแต่กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งโดยหลักแล้วให้แต่งตั้งจากข้าราชการ หรือพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีในสังกัดของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งแต่งตั้งนั้น แต่ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น หรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนพิจารณา หรือเพื่อความยุติธรรม การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจแต่งตั้งจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้รับความยินยอมจากต้นสังกัดก็ได้ นอกจากนี้ เมื่อความปรากฏแก่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ก.จ. หรือคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

หรือ ก.อบต. ว่าผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจจัดตั้งองค์การสอบสวนเป็นคู่กรณีกับผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกกล่าวหาด้วยว่าได้กระทำผิดร่วมกันกับผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและแจ้งขอความยินยอมจากต้นสังกัดของข้าราชการหรือพนักงานที่ได้รับพิจารณาเป็นกรรมการสอบสวน เมื่อได้รับความยินยอมแล้วให้มีมติคัดเลือกคณะกรรมการสอบสวน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมติต่อไป

ส่วนในกระบวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ซึ่งจากที่ศึกษาจำนวน 3 ประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษแล้ว พบว่า ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบสอบสวนทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร่วมหลายฝ่าย ซึ่งเป็นองค์กรที่แยกต่างหากจากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งระบบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าว มีลักษณะดังนี้ (1) กรรมการที่มาจากฝ่ายข้าราชการอาจได้มาจากการเลือกตั้งโดยวิธีลับและเป็นไปตามเสียงข้างมาก ในการเลือกตั้งจะมีบัญชีรายชื่อของผู้รับสมัครเลือกตั้งที่ระบุชื่อและตำแหน่งของข้าราชการ ประกอบด้วย ผู้สมัครคนหนึ่งจะไม่สามารถสมัครลงเลือกตั้งในหลายบัญชีของกรรมการแต่ละชุดได้ บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีการประกาศไว้เป็นเวลา 6 สัปดาห์ก่อนวันเลือกตั้ง (2) กรรมการที่มาจากฝ่ายหน่วยงานหรือส่วนราชการอาจจะถูกแต่งตั้งโดยประกาศของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หรือโดยคำสั่งขององค์กรที่คณะกรรมการร่วมฯ สังกัด ภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง 15 วัน ทั้งนี้ ตัวแทนของหน่วยงานถูกเลือกมาจากข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานนั้นๆ หรือมีหน้าที่ควบคุมหน่วยงานนั้น

ส่วนประเทศเยอรมันผู้บังคับบัญชาขั้นต้นเป็นผู้สอบสวนวินัยได้เองแต่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงตามสายงานอาจเข้ามาแทรกแซงการสอบสวนได้ทุกเมื่อ ซึ่งประเทศเยอรมันคงเน้นการให้ความสำคัญในการดำเนินการทางวินัยจากกระบวนการพิจารณาของศาลมากกว่า

ในส่วนของประเทศอังกฤษ การลงโทษทางวินัยสถานหนัก กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวงเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยหรือผู้สอบสวนวินัยนายเดียวก็ได้

เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดทางเลือกในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เห็นว่าเพื่อความยุติธรรม ก็สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นที่นอกสังกัดผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งยังคุ้มครองความเป็นธรรมโดยชัดเจนอีกว่า ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งเป็นคู่กรณีกับผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกับผู้ถูกกล่าวหาด้วย หากเหตุดังกล่าวปรากฏความจริงแก่องค์กรบริหารงานบุคคลส่วน



ท้องถิ่นประจำจังหวัดนั้นๆ ซึ่งได้แก่ กจจ. หรือ กทจ. หรือ ก.อบต.จ. แล้วแต่กรณีแล้ว องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัดนั้นๆ สามารถพิจารณาคัดเลือกคณะกรรมการได้เอง และโดยที่มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยได้กำหนดให้แจ้งขอความยินยอมจากต้นสังกัดก่อนที่จะมีมติคัดเลือกคณะกรรมการสอบสวนย่อมแสดงให้เห็นเข้าใจได้ว่า การคัดเลือกคณะกรรมการสอบสวนโดยองค์กรบริหารงานบุคคลดังกล่าวนั้นอาจพิจารณาคัดเลือกกรรมการสอบสวนจากพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนอื่นนอกสังกัดหน่วยงานของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งก็คือ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค้การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี อันเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้ใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกและกำหนดตัวกรรมการสอบสวนของผู้สั่งแต่งตั้งที่มีเหตุดังกล่าว เนื่องจากถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างยิ่งในการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองขององค์กรสอบสวน หากปล่อยให้สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้เองผู้สั่งแต่งตั้งอาจใช้อำนาจของตนแต่งตั้งบุคคลที่ตนสามารถชักจูงหรือชี้นำการสอบสวนได้เข้ามาเป็นคณะกรรมการสอบสวน ส่วนหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในต่างประเทศ คณะกรรมการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ที่เด่นชัดในการแยกองค์กรสอบสวนทางวินัยให้มีความเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชา เนื่องจากคณะกรรมการที่มีอำนาจสอบสวนทางวินัย เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาและมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน (standing committee) มิได้ตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนทางวินัยเป็นครั้งคราวแบบคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของประเทศไทย หรือของประเทศอังกฤษ และผู้บังคับบัญชาก็มิได้เป็นผู้สอบสวนได้เองดังเช่นประเทศเยอรมัน ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสจึงมีอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อให้ตนเองสามารถแทรกแซงหรือชี้นำผลการสอบสวนทางวินัยได้ เพราะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้เป็นการล่วงหน้า อีกทั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมิได้มีเพียงกรรมการที่มาจากกรรมการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาเพียงฝ่ายเดียว หากยังมีกรรมการสอบสวนที่มาจากฝ่ายสหภาพของข้าราชการในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งได้ขึ้นบัญชีไว้ล่วงหน้าเช่นกัน หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการสอบสวนโดยองค์กรที่ปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงการสอบสวนเพื่อให้เกิดผลการสอบสวนที่ถูกต้องตรงความเป็นจริง ในขณะเดียวกัน หลักการดังกล่าวเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐในการสอบสวนทางวินัยโดยองค์กรที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่อาจแทรกแซงหรือชี้นำการสอบสวนขององค์กรสอบสวนทางวินัยได้

โดยที่ได้กล่าวข้างต้นว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นเครื่องมือในการควบคุมวินัยข้าราชการซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น หากปล่อยให้ผู้บังคับบัญชาที่มีเหตุในลักษณะที่มีส่วนได้เสีย หรือมีอคติกับผู้ถูกกล่าวหาใช้อำนาจหน้าที่ของตนแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยที่ตนมีดุลพินิจอย่างเต็มที่ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ก็อาจทำให้เกิด

กรณีที่เราเรียกว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน<sup>21</sup> ระหว่างผลประโยชน์ของรัฐในอันที่จะได้ความจริงจากการสอบสวนทางวินัยข้าราชการที่ถูกกล่าวหา กับผลประโยชน์ในทางส่วนตัว ซึ่งเป็นเรื่องอัตวิสัยของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่แอบแฝงอยู่ในดุลพินิจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้เกิดจากองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง จึงทำให้ขาดความมีอิสระในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรสอบสวน ซึ่งมีความสำคัญสำหรับการให้หลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวน ซึ่งต้องเป็นธรรมทั้งในฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา และเป็นธรรมกับฝ่ายรัฐด้วย กรณีดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของผลการสอบสวน แม้ว่าระบบกฎหมายจะกำหนดให้มีการพิจารณาความผิดขององค์การบริหารงานบุคคลประจำส่วนราชการนั้นๆ หรือ อ.ก.พ. และมีระบบการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์สำหรับกรณีที่ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ก็ตาม แต่เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ได้มีการสอบสวนที่อาจเกิดข้อบกพร่องขึ้นแล้ว ซึ่งก็ปรากฏหลายกรณีที่ปัญหาเหตุแห่งความบกพร่องเหล่านี้ผ่านระบบตรวจสอบของระบบทั้งสองดังกล่าวไปจนถึงองค์กรตรวจสอบความชอบภายนอกหน่วยงาน เช่น ศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม การมองว่าองค์กรผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะเข้าแทรกแซงกระบวนการสอบสวนทางวินัยหรือใช้อำนาจชี้นำผลการสอบสวนไปเสียทั้งหมดย่อมเป็นไปได้ ผู้บังคับบัญชาอาจมีความสุจริตตั้งใจปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องเที่ยงธรรมก็เป็นได้ เนื่องจากอำนาจการดำเนินการทางวินัยเป็นของผู้บังคับบัญชา การให้องค์กรเจ้าหน้าที่อื่นเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนทางวินัยอาจมีอุปสรรคในการสอบสวนเนื่องจากอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานพอสมควร อาจเกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนอาจไม่เข้าใจวัฒนธรรมองค์กร หรือขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจขัดต่อหลักในการปกครองข้าราชการตามระบบบังคับบัญชา

<sup>21</sup> ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest : COI) เป็นเรื่องในทางการบริหารภาครัฐ รวมถึงการบริหารงานบุคคลภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นสาเหตุของปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบที่สะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาล สำหรับข้าราชการพลเรือน ได้มีกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการในการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติราชการไว้หลายประการ ดังปรากฏในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน หมวด 2 ข้อ 3 (3) ข้อ 5 (1), (2), (3), (4) ข้อ 6 (1), (2), (3) ข้อ 7 (4), (5) ข้อ 8 (5) และข้อ 9 (1) เป็นต้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่า แต่ถึงกระนั้นการสร้างเชื่อมั่นในระบบการสอบสวน โดยเฉพาะองค์กรสอบสวนที่มีความเป็นกลางและมีอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา ย่อมเป็นหลักประกันความเป็นธรรมที่ดีกว่า สำหรับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและสถานะของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างมาก จึงควรมีการแก้ไขโดยวางหลักการให้กรรมการสอบสวนมิได้มาจากการแต่งตั้งของผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรรมการสอบสวนจะมีได้เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่การสอบสวนโดยองค์กรสอบสวนที่มีลักษณะดังกล่าวจะไม่เป็นการบดบังหรือลดทอนอำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด เนื่องจาก ผู้เขียนเห็นว่า ภายใต้การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง กระบวนการสอบสวนทางวินัยสามารถแยกออกจากกระบวนการพิจารณาสำนวนสอบสวนเพื่อมีคำสั่งลงโทษขององค์กรที่มีอำนาจได้ ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งองค์กรสอบสวนขึ้นพร้อมกับกำหนดระเบียบวิธีการสอบสวนอย่างละเอียดเพื่อให้หลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนต่างๆ เช่น การแจ้งข้อกล่าวหา การให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหา การคัดค้านกรรมการสอบสวน การลงมติ ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน การให้กรรมการสอบสวนสามารถทำความเห็นแย้งมติคณะกรรมการสอบสวนได้ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสอบสวนทางวินัยนอกจากต้องประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางในเรื่องที่สอบสวนพิจารณาแล้ว ควรอยู่ภายใต้หลักความอิสระด้วย เพื่อเป็นหลักประกันในการพิจารณาทางปกครอง เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว กฎหมายได้กำหนดระเบียบวิธีการพิจารณาสำนวนสอบสวนแยกไว้ต่างหาก กล่าวคือ เบื้องต้นให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวน หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่สมบูรณ์ก็สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือแก้ไขส่วนที่บกพร่องหรือผิดพลาดให้ถูกต้องเรียบร้อย จากนั้นจึงส่งสำนวนที่มีความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนหรือของผู้บังคับบัญชาว่าเป็นกรณีกระทำความผิดวินัยร้ายแรงให้ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการพิจารณาซึ่ง อ.ก.พ. ก็มีอำนาจในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนดังกล่าว เช่นเดียวกันกับผู้บังคับบัญชา และเมื่อเห็นว่าสำนวนการสอบสวนสมบูรณ์แล้วจึงพิจารณาความผิดจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้มาในสำนวนการสอบสวนและมีมติของ อ.ก.พ. ต่อไป ซึ่งในส่วนนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจลงโทษถูกผูกพันให้ลงโทษตามมติของ อ.ก.พ. ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงไม่อาจมีได้เต็มที่อยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากมีกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว นอกจากนี้ ผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่มีกรรมการมาจากข้าราชการที่อยู่นอกการบังคับบัญชาของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนยังสามารถให้หลักประกันความเป็นธรรมในการตัดสินลงโทษกรณีที่มีอำนาจพิจารณาไม่ตัดสินตามความเห็นของคณะกรรมการ

สอบสวน ซึ่งควรต้องกำหนดให้แสดงเหตุผลแห่งคำตัดสินดังกล่าวไว้ด้วย ดังนั้น การสอบสวนทางวินัย ในกรณีนี้จึงสามารถมอบให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มาจากข้าราชการที่อยู่นอกอาณาเขตของผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ทำการสอบสวน หรือร่วมในคณะกรรมการสอบสวนได้

### 5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวนอันเกิดจากคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนทางวินัย

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการฯ จำนวน 1 คน กรรมการสอบสวนฯ จำนวนอย่างน้อยอีก 2 คน โดยให้กรรมการสอบสวนฯ คนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสอบสวนฯ กรณีที่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีจำนวนน้อยกว่า 3 คน ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่บกพร่องด้วยเหตุดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้การสอบสวนที่ดำเนินไปแล้วทั้งหมดย่อมเสียไปด้วยและอาจเป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปตามข้อ 18 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนด ซึ่งเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อาจแบ่งได้เป็นคุณสมบัติของประธานกรรมการและกรรมการสอบสวน และคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กล่าวคือ คุณสมบัติของประธานกรรมการสอบสวนฯ และกรรมการสอบสวนฯ ต้องเป็นไปตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง คือ (1) เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน และ (2) ประธานกรรมการสอบสวนต้องมีระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด ส่วนคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กฎหมายกำหนดสำหรับกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้ในข้อ 18 วรรคสามว่า ในคณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย อย่างน้อย 1 คน ในคณะกรรมการสอบสวน แต่ไม่รวมถึงกรณีของคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงดำเนินการตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ จึงไม่จำเป็นที่ต้องมีบุคคลตามข้อ 18 วรรคหนึ่งดังกล่าวในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง

โดยที่บทบาทของประธานคณะกรรมการย่อมมีหน้าที่ในการควบคุมการพิจารณาทางปกครองขององค์กรกลุ่มให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้อง ซึ่งประธานกรรมการสอบสวนย่อมต้องทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุม กำหนดทิศทางการประชุม และอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านได้มีโอกาส

แสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้<sup>22</sup> ดังนั้นจึงมีปัญหาว่าในกรณีที่ประธานกรรมการสอบสวนดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงในส่วนราชการ ในขณะที่เดียวกันกรรมการสอบสวนกลับเป็นข้าราชการในระดับต่ำกว่าในส่วนราชการเดียวกันกับประธานกรรมการสอบสวน อาจเป็นเหตุให้กรรมการสอบสวนถูกชักจูงในการแสดงความคิดเห็นและการลงมติของตนจากประธานกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นเหตุให้การพิจารณาและลงมติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรสอบสวนทางวินัย ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีตัวอย่างที่อาจเปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกับกรณีองค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนได้ กล่าวคือ ในคดีดังกล่าว นาย ศ. ซึ่งเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ได้ทำหน้าที่ประธานในการประชุมคณะอนุกรรมการดังกล่าวและมีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่เสนอให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยร้ายแรง คณะอนุกรรมการฯ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (ก.จ.จ. เชียงราย) ซึ่งในการประชุมของ ก.จ.จ. ดังกล่าว นาย ศ. เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมดังกล่าวและได้มีมติเห็นชอบให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าวต่อ ก.จ.จ. เชียงราย แต่ในการประชุม ก.จ.จ. ยังมี นาย ศ. ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมดังกล่าวเช่นเดียวกัน และได้มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีนี้นอกจากมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางรูปแบบหรือโดยสภาพภายนอกของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองแล้ว ศาลยังได้พิจารณารายงานการประชุมของ ก.จ.จ. ที่มีมติเห็นชอบให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการพิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัยของผู้ฟ้องคดี นอกจากไม่ได้มีการพิจารณาถึงพยานหลักฐานทั้งที่สนับสนุนข้อกล่าวหาหรือที่โต้แย้งหักล้างข้อกล่าวหาแต่อย่างใดแล้ว ศาลยังเห็นว่านาย ศ. ซึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมได้มีพฤติการณ์ในลักษณะที่เป็นการปกป้องความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่ตนเองเคยทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมมาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบต่อผู้ฟ้องคดี ศาลเห็นว่าการทำหน้าที่ของนาย ศ. มิใช่เพียงในฐานะกรรมการคนหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและกำหนดทิศทางการประชุม และยังเป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัดและเป็นผู้กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อม

<sup>22</sup> ตามนัยของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 133/2553

ทำให้ความเห็นของนาย ศ. มีอิทธิพลเหนือกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัดและตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นกรรมการส่วนใหญ่ใน ก.จ.จ. ดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากบันทึกรายงานการประชุมว่าไม่มีกรรมการแม้แต่คนเดียวที่แสดงความเห็นในลักษณะที่แตกต่าง ชัดแจ้ง คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยกับความเห็นของนาย ศ. หรือความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่มีนายศ. เป็นประธาน แม้ในองค์ประกอบของ ก.จ.จ. เชียงราย กฎหมายจะกำหนดให้มีกรรมการจำนวน 12 คน แต่ในการประชุมของ ก.จ.จ. ดังกล่าวมีกรรมการมาประชุมเพียง 9 คน และที่ประชุมให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกคัดค้านออกไป 3 คน เหลือกรรมการในที่ประชุมเพียง 6 คน รวมถึงนาย ศ. ด้วย ศาลเห็นว่าการทำหน้าที่ของนาย ศ. ในฐานะประธานกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การประชุมดังกล่าวเหลือกรรมการที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่เพียง 5 คน ซึ่งน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด มติของ ก.จ.จ. ดังกล่าวที่ให้ออกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของแต่ละประเทศ ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่กำหนดให้การสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนต้องมีการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน พบว่ากฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนแต่ละระดับเลือกกรรมการร่วมพิจารณาทางปกครองของหน่วยงานของตนซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วยจากข้าราชการในระดับเดียวกัน นอกจากนี้ยังกำหนดจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนไว้ชัดเจนในลักษณะที่ให้สอดคล้องกับจำนวนของข้าราชการพลเรือนในระดับเดียวกับผู้ถูกกล่าวหา แบบอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ ยังมีจำนวนข้าราชการที่อยู่ในระดับเดียวกับผู้ถูกกล่าวหา มากเพียงใด กฎหมายได้กำหนดอัตราของคณะกรรมการสอบสวนให้มีจำนวนที่มากขึ้นเพียงนั้น และการจัดองค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนประเทศฝรั่งเศสประการสำคัญ การมีระบบถ่วงดุลในส่วน of คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วยตนเอง กล่าวคือ ในส่วนของกรรมการสอบสวน ซึ่งแบ่งเป็นกรรมการที่มาจากหน่วยงานหรือส่วนราชการ จะมีจำนวนเท่ากับกรรมการที่มาจากกรรมการเลือกของข้าราชการในหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้น ส่วนประธานกรรมการสอบสวนก็มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรี ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าลักษณะขององค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนวินัยลักษณะดังกล่าวทำให้กรรมการสอบสวนมีอำนาจในการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เนื่องจากมิได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้สั่งแต่งตั้งคนเดียวกัน และคณะกรรมการยังอยู่ในระดับเดียวกันด้วย ต่างจากในส่วน of คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทยบทบาทหน้าที่ของประธานในที่ประชุมอาจมีผลต่อการตัดสินใจขององค์ประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องประชุมประกอบไปด้วยกรรมการที่มีระดับหรือตำแหน่งที่ไม่เท่าเทียมกัน อีกทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการยังเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกันซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชา ดังนั้น กรรมการที่อยู่ในระดับหรือตำแหน่งที่ต่ำกว่าย่อมตกอยู่ภายใต้

ของกรรมการที่ดำรงตำแหน่งหรือระดับที่สูงกว่า จึงอาจทำให้ถูกชี้แนะหรือชักจูงในการแสดงความคิดเห็นไปทางใดทางหนึ่งที่ไม่เป็นอิสระได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยวางหลักเกณฑ์ให้กรรมการสอบสวนมิได้มาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาเพียงฝ่ายเดียว

### 5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาคำคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน

การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์เพื่อประกันความเป็นธรรมสำหรับกรณีที่ต้องชี้แจงเจ้าหน้าที่มีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายกำหนดไว้ในข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งในกรณีบทบัญญัติตามข้อกำหนดของกฎ ก.พ. ดังกล่าว มีลักษณะคล้ายกับเหตุมีส่วนได้เสียหรือสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางขององค์กรเจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์ให้การพิจารณาทางปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว ในกรณีที่เห็นว่ากรรมการสอบสวนมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนด ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิยื่นคำคัดค้านเป็นหนังสือต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือนับแต่วันที่ทราบว่ามีการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 22 ดังกล่าว โดยแสดงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านดังกล่าวไว้ในหนังสือคัดค้านด้วย เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งได้รับคำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหาแล้วต้องพิจารณาเงื่อนไขการยื่นคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากเห็นว่าคำคัดค้านไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะสั่งไม่รับคำคัดค้านนั้นและแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านเป็นไปตามเงื่อนไขการยื่นคำคัดค้านดังกล่าว ผู้สั่งคัดค้านจะส่งสำเนาหนังสือคัดค้านไปให้ประธานกรรมการสอบสวนเพื่อทราบและเก็บรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน และแจ้งการรับคำคัดค้านดังกล่าวให้กรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทราบ ในระหว่างนี้ กรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านดังกล่าวต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่กรรมการสอบสวนตั้งแต่วันที่รับแจ้ง นอกจากนี้ ในกรณีที่กรรมการสอบสวนเห็นว่าตนมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อ 22 กรรมการสอบสวนผู้นั้นต้องรายงานให้ผู้สั่งแต่งตั้งทราบ เพื่อให้ผู้สั่งแต่งตั้งฯ พิจารณาสั่งการเช่นเดียวกับกรณีพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวน

สำหรับการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวน กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยต้องให้ออกาสกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านชี้แจงเป็นหนังสือต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ถูกคัดค้านได้ลงลายมือชื่อและวันที่ได้รับแจ้ง ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจพิจารณาคำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหาและคำชี้แจงของกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้าน ดังนี้

(1) ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านรับฟังได้ ผู้แต่งตั้งฯ จะมีคำสั่งให้กรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และอาจแต่งตั้งผู้อื่นให้เป็นกรรมการสอบสวนแทนผู้ถูกคัดค้านได้ตามที่เห็นสมควร แต่ในกรณีที่มีกรรมการสอบสวนที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่าสามคนให้แต่งตั้งผู้อื่นให้เป็นกรรมการสอบสวนแทนผู้ถูกคัดค้าน

(2) ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านไม่อาจรับฟังได้ ผู้แต่งตั้งฯ อาจมีคำสั่งยกคำคัดค้าน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้คัดค้าน ผู้ถูกคัดค้าน และประธานกรรมการทราบโดยเร็ว คำสั่งยกคำคัดค้านให้เป็นที่สุด

จึงกล่าวได้ว่าในกรณีที่กรรมการสอบสวนมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งที่อาจถูกคัดค้านได้ ไม่ว่าจะโดยการยื่นคำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหา หรือการรายงานเหตุของตนให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา อำนาจในการพิจารณากรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการสอบสวน

เมื่อเปรียบเทียบกรณีดังกล่าวข้างต้นกับกระบวนการพิจารณาคำคัดค้านองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง ในกรณีที่เป็นองค์กรกลุ่ม หรือคณะกรรมการแล้ว กระบวนการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ผู้ที่ถูกคัดค้านเป็นกรรมการอยู่ ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการคัดค้านว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองปรากฏเหตุตามที่มาตรา 13 กำหนด หรือมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 จึงทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้นไม่ได้ ผู้คัดค้านต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือ โดยระบุข้อคัดค้านพร้อมด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้าน ยื่นต่อประธานกรรมการสำหรับกรณีที่เป็นเหตุตามมาตรา 13 แต่ถ้าเป็นการคัดค้านตามมาตรา 16 ให้ทำคำคัดค้านดังกล่าวถึงผู้ถูกคัดค้าน<sup>23</sup> ซึ่งในกรณีนี้ ถ้าผู้ที่ถูกคัดค้านเห็นว่าตนไม่มีเหตุ

<sup>23</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1



ตามที่ผู้ถูกคัดค้าน จะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบเพื่อเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น<sup>24</sup>

การพิจารณาเหตุดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม และให้ถือว่าในขณะนั้นคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ซึ่งการในพิจารณาว่ากรรมการที่ถูกคัดค้านมีอำนาจพิจารณาทางปกครองหรือไม่ คณะกรรมการอาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ผูกพันกับคำคัดค้านหรือคำชี้แจงของผู้ถูกคัดค้านหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี<sup>25</sup> หากที่ประชุมคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าควรให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ที่ประชุมฯ ต้องมีมติดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ซึ่งหากมติที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าจำนวนดังกล่าวกรรมการผู้นั้นย่อมพ้นจากหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่มีเหตุให้ผู้ถูกคัดค้านดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาคำคัดค้านของคณะสอบสวนทางวินัยที่มีลักษณะเดียวกับการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาจเทียบเคียงได้กับกรณีการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการในองค์กรสอบสวนทางวินัยของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งระเบียบสถาบันพระปกเกล้า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัย พ.ศ.2545 กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำคัดค้านดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการสอบสวนเท่าที่ไม่ถูกคัดค้านเป็นผู้พิจารณา ข้อ 8 ของระเบียบฉบับดังกล่าว กำหนดวิธีพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่ากรรมการสอบสวนมีเหตุคัดค้านตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรคแรก หรือในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนวินัยเห็นว่าตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านดังกล่าว ให้ยื่นคำคัดค้านเป็นหนังสือแสดงเหตุผลประกอบยื่นต่อเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือวันที่กรรมการสอบสวนทราบคำสั่ง แล้วแต่กรณี จากนั้นให้เลขาธิการแจ้งการคัดค้านให้ประธานกรรมการสอบสวนวินัยทราบ และให้ประธานคณะกรรมการสอบสวนวินัยเรียกประชุมคณะกรรมการสอบสวนวินัยเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ซึ่งในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจง

<sup>24</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 7 (2)

<sup>25</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 8 วรรคแรก

ข้อเท็จจริงเป็นหนังสือและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม ในกรณีนี้ คณะกรรมการสอบสวนวินัยจะประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน หากที่ประชุมมีมติให้กรรมการที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ สำหรับในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการสอบสวนวินัยถูกคัดค้านจนเป็นเหตุให้ไม่อาจดำเนินการพิจารณาคำคัดค้านได้ กรณีดังกล่าวจะเป็นอำนาจของเลขาธิการเป็นผู้วินิจฉัยคำคัดค้านดังกล่าว โดยให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือ

ดังนั้น ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำคัดค้านเองนั้น กระบวนการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับดังกล่าว อาจมีปัญหาที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวน กล่าวคือ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางวินัยแทนเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคัดเลือกข้าราชการมาเป็นกรรมการสอบสวน ซึ่งในกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้สั่งแต่งตั้งฯ ต้องพิจารณาในเบื้องต้นอยู่แล้วว่า บุคคลที่จะมาเป็นกรรมการสอบสวนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากรณีมีการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนโดยให้ผู้สั่งแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและสั่งการตามความเห็นของผู้สั่งแต่งตั้ง ย่อมเป็นเพียงการเสนอข้อเท็จจริงให้ผู้สั่งแต่งตั้งฯ ทบทวนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในส่วนที่แต่งตั้งกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านเท่านั้น ซึ่งไม่อาจเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งมีเจตนาจงใจแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปเป็นกรรมการสอบสวนเป็นการเฉพาะ ย่อมเป็นการยากที่ผู้บังคับบัญชานั้นจะพิจารณาทบทวนคำสั่งของตนเองโดยการให้กรรมการสอบสวนผู้นั้นพ้นจากหน้าที่ได้ ซึ่งการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามหลักเกณฑ์มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถปรับใช้ได้กับการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนที่อยู่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองเช่นกัน และเห็นได้ว่าการใช้ระบบการพิจารณาลักษณะนี้จะไม่เกี่ยวข้องกับดุลพินิจของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จึงทำให้เกิดการถ่วงดุลในการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งระบบการพิจารณาคำคัดค้านดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพอย่างมากหากคณะกรรมการสอบสวนประกอบไปด้วยข้าราชการที่ไม่อยู่ภายใต้อาณาเขตของผู้บังคับบัญชาซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่อยู่ในอาณาเขตระหว่างกรรมการสอบสวนด้วยกันเอง ดังนั้น ในกรณีที่ปรากฏว่ากรรมการสอบสวนคนใดมีเหตุตามที่ถูกคัดค้านจริงก็จะถูกพิจารณาให้พ้นจากหน้าที่กรรมการสอบสวนเพื่อมิให้คณะกรรมการสอบสวนมีสภาพที่ไม่เป็นกลาง

แต่อย่างไรก็ตามการใช้กระบวนการพิจารณาคำคัดค้านดังกล่าวอาจมีปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และเกิดกระบวนการเพิ่มเติมซึ่งส่งผลให้ทอดระยะเวลาในการสอบสวนในเนิ่นช้าออกไปอีกช่วงหนึ่ง เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนแล้วเสร็จ อีกทั้ง ในการพิจารณาออกคำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ก็เป็นหลักโดยทั่วไปว่าองค์กรเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการปรับเปลี่ยนคำสั่งของตนตามที่เห็นควร ซึ่งผู้สั่งแต่ตั้งย่อมมีอำนาจที่จะทบทวนและเปลี่ยนแปลงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของตนเองเช่นกัน

ผู้เขียนเห็นว่าในการพิจารณาคำคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน แม้ว่าผู้สั่งแต่งตั้งจะมีอำนาจในการทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของตน แต่ในกรณีที่คำคัดค้านดังกล่าวยอมเป็นกรณีที่ยึดได้ว่ามีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งเพื่อให้องค์กรสอบสวนมีหลักประกันความเป็นธรรมควรมีการกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนเท่าที่ไม่ถูกคัดค้านเป็นผู้พิจารณาก่อน จากนั้นจึงเสนอความเห็นเกี่ยวกับการคัดค้านกรรมการสอบสวนนั้นให้ผู้สั่งแต่งตั้งฯ ทำคำสั่ง โดยควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำคัดค้านใหม่ คือ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเท่าที่ไม่ถูกคัดค้านได้รับคำคัดค้านแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้กรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านมาชี้แจงต่อคณะกรรมการโดยด่วน ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนได้รับคำคัดค้าน และคณะกรรมการกรรมการสอบสวนต้องพิจารณาคำคัดค้านให้แล้วเสร็จและทำความเห็นเสนอผู้สั่งแต่งตั้งฯ ภายใน 4 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำชี้แจง หลังจากนั้นผู้สั่งแต่งตั้งฯ ต้องพิจารณาแล้วมีคำสั่งภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับความเห็น ระหว่างนี้ หากผู้สั่งแต่งตั้งเห็นควรให้เรียกผู้ถูกคัดค้านมาชี้แจงเพิ่มเติมหรือให้ส่งพยานหลักฐานประกอบเพิ่มเติมก็ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ หากผู้สั่งแต่งตั้งไม่พิจารณาสั่งการไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ถือว่าผู้สั่งแต่งตั้งเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนที่พิจารณาคำคัดค้าน และให้ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนมีผลบังคับแทนคำสั่งของผู้สั่งแต่งตั้งฯ ต่อไป บรรดาความเห็นและคำสั่งของคณะกรรมการสอบสวนและผู้สั่งแต่งตั้งให้รวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย ซึ่งโดยวิธีการนี้ผู้เขียนเห็นว่า จะเป็นการถ่วงดุลการพิจารณาคำคัดค้านของผู้สั่งแต่งตั้งฯ และเพิ่มขั้นตอนในการทบทวนความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวนก่อนที่ผู้สั่งแต่งตั้งจะมีคำสั่งต่อไป

#### 5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา

ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องของการจัดระเบียบภายในฝ่ายปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกขององค์กรที่มีสถานะแตกต่างกัน คือ สมาชิกขององค์กรที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาฝ่ายหนึ่ง และสมาชิกขององค์กรที่มีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า การบังคับบัญชา ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวสมาชิกที่มีฐานะสูงสุดขององค์กรหรือหน่วยงาน จะมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือสมาชิกในองค์กรทั้งปวง ในทางกลับกันสมาชิกซึ่งมีฐานะอยู่ในลำดับล่างสุดขององค์กรก็จะอยู่

ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของสมาชิกที่มีฐานะอยู่ในลำดับที่เหนือกว่าตน ส่วนสมาชิกที่อยู่ลำดับระหว่างล่างสุดและสูงสุดแต่ละลำดับชั้นก็จะมีทั้งอำนาจบังคับบัญชาแก่สมาชิกที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่า ในขณะที่เดียวกันก็จะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของสมาชิกที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าตนด้วย ซึ่งในกรณีที่เป็นหน่วยงานหรือส่วนราชการต่างๆ สมาชิกขององค์การในที่นี้ จึงหมายถึงเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในส่วนราชการนั้นๆ ตามลำดับต่างๆ เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระดับล่างจึงเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาภายใต้อำนาจของเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือกว่า และเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาก็เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเหนือกว่าขึ้นไปตามลำดับจนถึงเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเหนือสุด

เนื่องจากองค์กรผู้บังคับบัญชามีอำนาจให้คำแนะนำ หรือสั่งการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติใดๆ ตามที่ได้รับมอบหมายแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติมีความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน อีกทั้ง มีอำนาจที่จะแทรกแซงการปฏิบัติงานโดยการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาได้ ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามการกระทำดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาโดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (4) ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งการใดๆ ของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงแต่อย่างใดก็ตาม กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งได้ หากเห็นว่าปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยเสนอความเห็นดังกล่าวเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาที่สั่งการทันที แต่ถ้าผู้บังคับบัญชายังยืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ข้าราชการผู้นั้นก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวเป็นความผิดทางวินัย นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตด้วยว่า โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้ข้าราชการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเฉพาะที่สั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบเท่านั้น มิได้บัญญัติให้เชื่อฟังผู้บังคับบัญชาที่สั่งหรือสอนในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ หรือในเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของทางราชการจึงอยู่ภายใต้การชี้แนะ และกำกับของหัวหน้างานซึ่งเรียกว่า “ผู้บังคับบัญชา” ข้าราชการที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาจึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้ทำการใดในหน้าที่ราชการ และถือเป็นหน้าที่ที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามทั้งสิ้นจะขัดขืนมิได้ แม้จะไม่ใช่ว่าหน้าที่ตามตำแหน่งก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งนี้ ต้องเป็นการสั่งการให้ปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาเหล่านี้จึงมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งในแง่ของตัวบุคคล และแง่ของการกระทำ ซึ่งอำนาจบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชามีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังมีอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอิทธิพลเหนือข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาในเรื่องอื่นอีกด้วย เช่น

อำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงาน อำนาจในการพิจารณาความดีความชอบให้บำเหน็จรางวัล อำนาจในการดำเนินการทางวินัย หรืออำนาจในการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับ เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษา วินัยและการดำเนินการทางวินัยของตามประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วน จังหวัดก็ดี ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลก็ดี หรือประกาศคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบลก็ดี ล้วนแต่กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในการ ดำเนินการทางวินัยว่า โดยหลักให้แต่งตั้งจากข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือพนักงาน เทศบาล หรือพนักงานส่วนตำบล แล้วแต่กรณีในสังกัดของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งแต่งตั้งนั้น แต่ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น หรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนพิจารณา หรือเพื่อความยุติธรรม การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจแต่งตั้งจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้รับความยินยอมจากต้นสังกัดก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่คณะกรรมการกลางข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ก.จ. หรือคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือ ก.อบต. มีอำนาจคัดเลือกกรรมการสอบสวนเพื่อให้ ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยต่อไปได้ด้วย คือ กรณีที่ ผู้บังคับบัญชานั้นเองเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่สอบสวน เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดทางเลือกในการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เห็นว่าเพื่อความยุติธรรม ก็สามารถแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นที่นอกสังกัดผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนก็ได้ กรณีที่ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้เข้ามาคัดเลือกกรรมการสอบสวนเพื่อให้มี การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจ ในการคัดเลือกและกำหนดตัวกรรมการสอบสวนของผู้สั่งแต่งตั้งที่มีเหตุดังกล่าว เนื่องจากถือเป็น ผู้มีส่วนได้เสียอย่างยิ่งในการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองขององค์กรสอบสวน หากปล่อยให้สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้เองผู้สั่งแต่งตั้งอาจใช้อำนาจของตนแต่งตั้ง บุคคลที่ตนสามารถชักจูงหรือชี้นำการสอบสวนได้เข้ามาเป็นคณะกรรมการสอบสวน หลักเกณฑ์ ดังกล่าวจึงเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการสอบสวนโดยองค์กรที่ ปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงการสอบสวนเพื่อให้เกิดผลการสอบสวนที่ถูกต้องตรงความเป็นจริง ในขณะเดียวกัน หลักการดังกล่าวเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐในการสอบสวนทางวินัยโดย องค์กรที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่อาจแทรกแซงหรือชี้นำการสอบสวนขององค์กร สอบสวนทางวินัยได้

จากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่มีอยู่เหนือข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 แล้ว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน<sup>26</sup> สำหรับกรณีที่มีเหตุจำเป็น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งข้าราชการที่อยู่ภายในหน่วยงานของตนเป็นคณะกรรมการสอบสวน ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการภายนอกหน่วยงาน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ต้องแต่งตั้งในกรณีที่มีเหตุจำเป็น และการมาเป็นกรรมการสอบสวนของข้าราชการต่างหน่วยงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นด้วย ผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงต้องมีหนังสือเพื่อขอตัวข้าราชการที่อยู่ภายนอกหน่วยงานนั้นมาช่วยราชการในการสอบสวนทางวินัย กระบวนการดังกล่าวจึงมีความยุ่งยาก ซับซ้อนกว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการจากข้าราชการภายในหน่วยงาน ดังนั้น ในกรณีที่ประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนที่ได้รับแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือก็คือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น จึงอาจเรียกได้ว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยลักษณะดังกล่าวตกอยู่ในอาณัติของผู้บังคับบัญชา แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นเครื่องมือในการควบคุมวินัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว และการสอบสวนทางวินัยก็เป็นกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยนั้น แต่หากเมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายและหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนในการสอบสวนทางวินัยแล้ว คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ในการแสวงหาความจริงเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย หรือมิได้กระทำให้เป็นความผิดวินัย ดังนั้น องค์กรสอบสวนทางวินัยจึงควรมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตรงไปตรงมา มีอิสระ ปราศจากการแทรกแซง หรือการครอบงำจากอิทธิพลใดๆ ทั้งเหนือการกระทำของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และเหนือตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการสอบสวนได้ดำเนินการโดยองค์กรที่ปราศจากอคติ หรืออิทธิพลครอบงำหรือมีการชี้นำผลการสอบสวนอย่างใดๆ

แต่การที่คณะกรรมการสอบสวนกลับเป็นองค์กรที่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามระบบบังคับบัญชาดังกล่าว เมื่อถูก

<sup>26</sup> ข้าราชการฝ่ายพลเรือน คือ ข้าราชการพลเรือนและ ข้าราชการประเภทอื่นๆ ที่อยู่ในสังกัดหน่วยงานระดับกระทรวง หรือกรมฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการรัฐสภาสามัญ เป็นต้น ยกเว้น ข้าราชการทหาร

แทรกแซงหรือถูกชี้นำผลการสอบสวน ซึ่งมีผลทำให้การสอบสวนทางวินัยดังกล่าวเพื่อพิสูจน์ความจริงตามข้อกล่าวหาไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการสอบสวนที่เป็นผู้อยู่ในระบบบังคับบัญชาของข้าราชการไม่มีความคุ้มครองจากการแทรกแซงหรือชี้นำผลการสอบสวนของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีเรื่องขัดแย้ง หรือมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้บังคับบัญชาต้องการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหา แต่ในทางกลับกันหากผู้ใต้บังคับบัญชามีความเห็น ว่า ภายใต้ระบบบังคับบัญชา ไม่มีการคุ้มครองข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสอบสวน ก็จะส่งผลให้การสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากอาจมีการแทรกแซงการพิจารณา หรือมีการชี้นำผลการสอบสวนทางวินัยได้ เพราะเหตุว่ากรรมการสอบสวนเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือกว่าข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา

สำหรับประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นและดำรงอยู่ตามวาระที่กฎหมายกำหนด คือ 4 ปี และจะไม่เปลี่ยนแปลงจนกว่าจะครบวาระ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวจึงมิใช่การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราวเฉพาะเรื่องแบบคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของไทย ซึ่งในระหว่างที่คณะกรรมการสอบสวนดำรงตำแหน่งตามวาระนั้นอาจมีการผลัดเปลี่ยนตัวผู้บังคับบัญชาไปก็ได้ ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสอบสวนดังกล่าวเป็นหน้าที่ตามกฎหมายอีกหน้าที่หนึ่งแยกต่างหากชัดเจนจากหน้าที่ประจำที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามระบบปกติ

การมีวาระในการดำรงตำแหน่งทำให้การจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยมิได้เป็นการจัดตั้งเฉพาะเรื่องที่สอบสวนเป็นคราวๆ แต่เป็นการจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยล่วงหน้า การเปลี่ยนแปลงสมาชิกขององค์กรเมื่อครบวาระเป็นอำนาจขององค์กรผู้บังคับบัญชาในขณะนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในลักษณะเช่นนี้ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่อาจแทรกแซงกระบวนการสอบสวนโดยการแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปเป็นกรรมการสอบสวนโดยเฉพาะได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่า สมควรเสนอให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ดำรงตำแหน่งตามวาระที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนแน่นอน และกรรมการสอบสวนที่มาดำรงตำแหน่งก็ให้คงอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวประจำไม่ว่าตำแหน่งหน้าที่ของกรรมการสอบสวนในฐานะข้าราชการพลเรือนนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในระหว่างเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในหน่วยงานหนึ่งไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพียงคณะเดียว อาจมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นหลายคณะ เพื่อรองรับปริมาณงานที่ต้องสอบสวน

พิจารณา ซึ่งมีระบบการจ่ายงานที่ชัดเจนและแน่นอน เช่น การเรียงลำดับการจ่ายงาน โดยผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนเองไม่สามารถเลือกเรื่องที่จะทำการสอบสวนพิจารณาได้ เป็นต้น

### 5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยขึ้นเพื่อเป็นองค์การสอบสวนวินัยร้ายแรง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องภายหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางวินัยเห็นว่ากรณีมีมูลควรกล่าวหาเช่นนั้น ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีการชี้มูลกล่าวหาข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงในกรณีดังกล่าวแล้ว ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวอาจได้รับผลกระทบอื่นๆ ที่ต่อเนื่องจากการถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงอีกด้วย เช่น การถูกคำสั่งพักราชการ หรือถูกคำสั่งย้ายไปปฏิบัติราชการนอกหน่วยงานเดิมเป็นการชั่วคราวในระหว่างสอบสวนทางวินัย หรือการถูกคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน นอกจากนี้ การที่ข้าราชการถูกกล่าวหาและแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงจะมีการบันทึกกรณีดังกล่าวไว้ใน ทะเบียนประวัติข้าราชการ หรือ ก.พ.7<sup>27</sup> ประจำตัวข้าราชการคนดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งอาจทำให้ข้าราชการที่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงนี้รู้สึกว่าคุณสมบัติของตนเองได้รับผลกระทบในทางเสียหายเนื่องจากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา

เนื่องจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยเป็นการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งที่ผ่านมาเมื่อข้าราชการได้ถูกดำเนินการทางวินัย โดยเฉพาะกรณีการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง หรือเรียกว่า ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะนำเรื่องที่ตนถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวเสนอต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางวินัย ซึ่งได้แก่ ก.พ.ค. และศาลปกครอง เพื่อขอให้องค์กรเหล่านี้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแต่งตั้ง

<sup>27</sup> โดยที่การจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการ หรือ ก.พ.7 มีความมุ่งหมายเพื่อบันทึกประวัติย่อที่สำคัญและจำเป็นของข้าราชการซึ่งต้องอ้างอิงอยู่เสมอเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเอกสารที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับการนับอายุบุคคลในการรับราชการและการบันทึกประวัติอื่นๆ ของข้าราชการรายนั้นๆ



คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่การตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของทั้งสององค์กร ผู้เขียนเห็นว่ายังคงมีปัญหาในการตรวจสอบประเด็นดังกล่าว เนื่องจากทำให้ความบกพร่องในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบ ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางหรือความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้รับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ซึ่งส่งผลต่อการขาดหลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนทางวินัย ซึ่งจำแนกประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

### 5.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

โดย ก.พ.ค.

เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นการพิจารณาทางปกครองในขั้นตอนเตรียมการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองต่อไป ดังนั้น ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยตลอดมาว่า ในกรณีดังกล่าวยังไม่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ก.พ.ค. จึงไม่รับอุทธรณ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งทำให้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่อาจได้รับการตรวจสอบโดยตรงภายใต้ระบบอุทธรณ์ได้ แต่ในส่วนของกรร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาต่อ ก.พ.ค. เพื่อขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งองค์การสอบสวนทางวินัยดังกล่าว ที่ผ่านมา ก.พ.ค. ได้มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณาเป็นสองแนวทาง กล่าวคือ

กรณีแรก ก.พ.ค. มีมติไม่รับคำร้องทุกข์ที่ขอให้ ก.พ.ค. ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไว้พิจารณา เนื่องจาก ก.พ.ค. เห็นว่า ข้าราชการที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. อยู่แล้ว และการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นขั้นตอนเตรียมการเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

- แนวคำวินิจฉัยเรื่องแดงที่ 0025257 ก.พ.ค. วินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ไม่ใช่กรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ได้ ผู้ร้องทุกข์จึงไม่มีสิทธิร้องทุกข์เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ร้องทุกข์ เรื่องร้องทุกข์จึงต้องห้ามมิให้รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณา ตามข้อ 42 (2) ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ก.พ.ค.จึงมีอาจรับคำร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณาได้<sup>28</sup>

<sup>28</sup> โปรตดูเหตุผลที่ ก.พ.ค. ไม่รับคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพิ่มเติม ใน สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ก.พ.ค. ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม, (นนทบุรี : โรงพิมพ์สำนักงาน, 2558), เล่ม 5, น.74-82.

กรณีที่สอง ก.พ.ค. มีมติรับคำร้องทุกข์ที่ขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวฯ เป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่งยังมีใช้คำสั่งที่ทำให้ข้าราชการมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ ข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงจึงมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ได้ ตัวอย่างเช่น

- แนวคำวินิจฉัยเรื่องแดงที่ 0110257 “...ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร แต่การร้องทุกข์นั้นเงื่อนไขตามกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าจะร้องทุกข์ได้แต่เฉพาะคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เมื่อผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ภายในกำหนดเวลาและปฏิบัติถูกต้องตามที่กฎหมายและกฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้แล้ว ก็ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นี้ต่อไป...”

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ ก.พ.ค. รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณาดังกล่าว ก.พ.ค.ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้บังคับบัญชาในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีลักษณะยังไม่ได้พิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อกล่าวหา จึงเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่ได้สืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นให้ครบถ้วนเสียก่อน การมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องนี้จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา 91 มาตรา 92 และ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไม่มีความเป็นธรรม จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว<sup>29</sup>

เห็นได้ว่า ในการพิจารณาของ ก.พ.ค. คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยยังไม่ก่อให้เกิดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา อีกทั้ง การร้องทุกข์เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อขอให้มีการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ก็ยังมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นการรับคำร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณาออกเป็นสองแนวทาง คือ มีทั้งกรณีที่ไม่รับคำร้องทุกข์เรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา และมีกรณีที่รับคำร้องทุกข์เรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา ดังนั้น กรณีการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผ่านระบบการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. จึงยังมีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนในประเด็นที่ว่า ก.พ.ค. มีอำนาจรับคำร้องทุกข์เรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ อีกทั้ง การตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผ่านระบบการยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ต่อ ก.พ.ค. ก็ไม่สามารถทำได้

<sup>29</sup> เฟิงอ้วง, น. 65-68

ผู้เขียนเห็นว่า จากปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของ ก.พ.ค. ที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอนในส่วนของการยื่นคำร้องทุกข์ต่อองค์กรวินัยจรรยาบรรณวิชาชีพของข้าราชการพลเรือน ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหากไม่สามารถตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงในขณะที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวได้แล้ว การกระทำทางปกครองดังกล่าวจึงอาจมีความบกพร่องอันเกิดจากตัวผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใช้อำนาจเพื่อแต่งตั้งข้าราชการที่มีอคติกับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อกลั่นแกล้งผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับโทษทางวินัย หรือในทางกลับกันก็อาจแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาให้รอดพ้นจากการลงโทษทางวินัย หรือได้รับโทษทางวินัยที่เบาลง โดยการครอบงำองค์กรสอบสวนทางวินัยเพื่อแทรกแซงการพิจารณาและชี้นำผลการสอบสวนให้เป็นไปในทางที่ประสงค์ กรณีการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยควรเป็นอำนาจของ ก.พ.ค. เป็นผู้ดำเนินการเนื่องจาก กรณีดังกล่าวยังไม่มีคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยตรง เนื่องจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองยังไม่เสร็จสิ้น แต่ก็ถือเป็นความทุกข์อย่างหนึ่งของผู้ถูกกล่าวหาอาจได้รับซึ่งเกิดจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มาเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่กฎหมายได้จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในเรื่องที่ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้จึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว

### 5.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยศาลปกครองกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนการดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้น

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยเฉพาะในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงพร้อมการแจ้งข้อกล่าวหาและสำเนาพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีอาจเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับตนขณะนั้นทำให้ตนเสียเปรียบ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนมีข้อบกพร่องซึ่งอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางที่ดี หรือไม่มีความเป็นอิสระที่ดี หรือเพื่อเป็นการกลั่นแกล้งผู้ถูกกล่าวหา ก็จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลพิจารณาดำเนินการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว ซึ่งในกรณีที่มีการฟ้องคดีลักษณะดังกล่าวต่อศาลปกครอง ศาลปกครองได้มีความเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวเป็น 2 แนวทางกล่าวคือ

แนวทางแรก กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 310/2545 หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2547 หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 เป็นต้น

แนวทางที่สอง กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548 หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 410/2546 หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2549 เป็นต้น

สำหรับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของศาลปกครองในชั้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่อาจยื่นให้ศาลปกครองวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ เนื่องจากศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเรื่องที่เกิดขึ้นมาสู่การวินิจฉัยของศาลจึงควรเป็นเรื่องที่เสร็จการพิจารณาในชั้นของฝ่ายปกครองแล้ว กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยได้ดำเนินเสร็จสิ้นขั้นตอนกระบวนการต่างๆ จนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย และได้มีการดำเนินการในขั้นตอนของฝ่ายปกครอง เช่น การอุทธรณ์จนเสร็จสิ้นทั้งหมดแล้วศาลจึงเป็นที่พึงแห่งสุดท้ายที่จะชี้ขาดข้อพิพาท ดังนั้นในระหว่างที่ยังพิจารณาทางปกครองไม่แล้วเสร็จศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยใด ซึ่งเห็นได้ว่า ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้ยืนยันแนวคำวินิจฉัยที่ไม่รับคำฟ้องเกี่ยวกับการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมักจะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ก่อนที่การดำเนินการทางวินัยจะเสร็จสิ้น และได้มีการดำเนินการอุทธรณ์ตามกระบวนการแล้ว เนื่องจากศาลเห็นว่าเป็นการพิจารณาทางปกครองที่อยู่ในขั้นตอนเตรียมการเพื่อที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป ซึ่งยังไม่มีผลการพิจารณาวินัยและยังไม่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอันจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้นในการฟ้องคดีในชั้นตอนนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่า ยังไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในชั้นตอนนี้ได้ ต้องรอให้ผลการพิจารณาเสร็จสิ้นและผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งที่ตนเห็นความไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ก่อนจึงนำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลต่อไป

### 5.3.3 ปัญหาการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหลักจากที่ ได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว

การตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยภายหลังที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ตนนั้นไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย หรือตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว และไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งนั้น จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งในกระบวนการพิจารณาของศาล นอกจากประเด็นที่ว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ ยังมีประเด็นอื่นๆ ในขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองเพื่อเตรียมการออกคำสั่งที่ศาลต้องตรวจสอบอีกหลายประเด็น รวมถึงประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้หลายประการ เช่น ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ คุณสมบัติของกรรมการสอบสวน จำนวนของคณะกรรมการสอบสวน รวมถึงหลักในการจัดตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ ได้แก่ความไม่มีส่วนได้เสีย หรือความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ด้วย เป็นต้น

ในกรณีที่มีการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีที่ศาลพิจารณาว่ากรรมการสอบสวนมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งต้องห้ามแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนฯ ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้คณะกรรมการสอบสวนไม่เป็นกลาง ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นผลมาจากการพิจารณาทางปกครองนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและการพิจารณาทางปกครองเหล่านั้นเสีย และให้มีการดำเนินการทางวินัยใหม่ให้ถูกต้อง

ในประเทศฝรั่งเศส โดยที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง (Commission administrative paritaire) ประกอบไปด้วยกรรมการที่มาจากตัวแทนของส่วนราชการและตัวแทนที่มาจากสหพันธ์ข้าราชการในจำนวนที่เท่ากัน และมีประธานกรรมการ 1 คน ซึ่งได้มีการแต่งตั้งไว้แล้วประจำส่วนราชการ การดำรงตำแหน่งของกรรมการเป็นไปตามวาระคราวละ 4 ปี ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาได้เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวขึ้นมาในการสอบสวนแต่ละคราว ในส่วนนี้จึงมีความแตกต่างกับระบบการสอบสวนในการดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยอยู่มาก สำหรับคดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับความบกพร่องของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งมีเหตุมาจากการแต่งตั้งกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขาดคุณสมบัติ

มีลักษณะต้องห้ามหรือมีสภาพร้ายแรงไม่เป็นกลาง<sup>30</sup> เป็นต้น ได้ถูกจัดไว้ในส่วนเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการ (vice de procédure)<sup>31</sup> ที่ทำให้เกิดคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งจากการศึกษาไม่พบว่า ในคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส ศาลได้ตรวจสอบความชอบเกี่ยวกับประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแต่อย่างใด ศาลจะวินิจฉัยเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการไม่มีอำนาจหรือปราศจากอำนาจในคดีเกี่ยวกับวินัยเพียงว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือไม่ ซึ่งโดยหลักแล้วผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย คือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง โดยศาลจะพิจารณาถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ทั้งในแง่ของผู้ทรงอำนาจ เนื้อหาของเรื่อง สถานที่ และเวลาเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสมีองค์การสอบสวนที่ประกอบขึ้นมาจากคณะกรรมการร่วมหลายฝ่าย ซึ่งได้มีการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการที่มีวาระการดำรงตำแหน่งชัดเจนอยู่แล้ว มิใช่กรณีที่มีการแต่งตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนทางวินัยเป็นคราวๆ ไปเช่นการสอบสวนทางวินัยในประเทศไทย อีกทั้ง ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการเองก็มีผู้ใช้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยทั้งหมด จึงไม่อาจใช้ดุลพินิจส่วนตนในการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนได้ อีกทั้งตัวผู้เป็นกรรมการสอบสวน ซึ่งมาจากส่วนราชการฝ่ายหนึ่ง และมาจากฝ่ายตัวแทนของข้าราชการพลเรือนอีกฝ่ายหนึ่ง ในจำนวนที่เท่ากัน ต่างก็มีอิสระในการทำหน้าที่ จึงเป็นการป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงการสอบสวนและชี้้นำการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนได้

ส่วนการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ผู้ถูกกล่าวหายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในระหว่างการดำเนินการทางวินัย ซึ่งยังไม่มีผลการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยออกมา เดิมมีคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองเห็นว่ากรณีผู้ถูกกล่าวหาถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นกรณีที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวแล้ว แต่ในปัจจุบัน ศาลปกครองเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา ยังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงขั้นตอนในการเตรียมการเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น ศาลปกครองจึงไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงไว้พิจารณา นอกจากนี้ ในส่วนของการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะสามารถทำได้ในการฟ้องคดีในชั้นตอนนี้

<sup>30</sup> Ibid., p. 102 อ้างถึงใน พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์. “หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย”, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559 หน้า 122

<sup>31</sup> BANDET, L'action disciplinaire dans les trois fonction publiques,p.63 อ้างถึงใน พัฒน์พงษ์ อมรวัฒน์. *เพ็ญอ่าว*, หน้าเดียวกัน.

พร้อมกับคำสั่งลงโทษทางวินัยก็ตาม แต่เมื่อศาลได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วยเหตุที่ การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการแต่งตั้งองค์การสอบสวนไม่ชอบด้วย กฎหมาย ทำให้ราชการและผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับผลกระทบอย่างมาก ในแง่ของความล่าช้าในการ ดำเนินการทางวินัย และความไม่ชัดเจนแน่นอนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เป็น หลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองเชิงรูปแบบ อีกทั้ง ผลจากการเพิกถอนคำสั่ง ลงโทษทางวินัยด้วยเหตุที่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีความบกพร่องดังกล่าวทำให้หน่วยงาน ต้องเสียหายทั้งด้านของเวลาที่ใช้ไปสำหรับการดำเนินการทางวินัยที่ผ่านมา บุคลากรหรือทรัพย์สิน ของทางราชการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือถูกใช้เพื่อการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว และงบประมาณที่ เพิ่มขึ้นเพื่อดำเนินการทางวินัยอีกครั้งให้ถูกต้อง ในด้านของผู้ถูกกล่าวหาอาจถูกกระทบสิทธิในกรณี ที่ ถูกสำรองราชการ หรือถูกคำสั่งพักราชการ หรือถูกให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือถูกคำสั่งโยกย้ายไป ปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยงานอื่นก็จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากความไม่ชัดเจนแน่นอนถึงผลสุดท้าย ของการดำเนินการทางวินัยต่อไปอีก ในกรณีที่ผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง อาจได้รับผลกระทบจากการเลื่อนขึ้นเงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบต่างๆ หรือการพิจารณา สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่จะมีขึ้น ซึ่งหากมีการนำการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาไปพิจารณา คำนึงถึงด้วย ผู้ถูกกล่าวหา ก็อาจได้รับผลกระทบกระเทือนเหล่านี้เช่นกัน

จากปัญหาที่องค์การภายนอกฝ่ายปกครองไม่อาจตรวจสอบการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ทันทีที่มีคำสั่ง แต่จะต้องปล่อยให้องค์การได้ ดำเนินการไปจนเสร็จสิ้นการดำเนินการทางวินัย ซึ่งก็จะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการหลาย ประการดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนทางวินัยที่กรรมการ สอบสวนมีความเป็นอิสระ กรรมการสอบสวนแต่ละคนต่างไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และประธานกรรมการสอบสวนหรือกรรมการสอบสวนด้วยกันในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการ สอบสวน อีกทั้ง กรรมการสอบสวนต่างมีความรู้และเชี่ยวชาญในการดำเนินกระบวนการสอบสวนทาง วินัย อำนาจหน้าที่ขององค์กรสอบสวน สิทธิต่างๆ ของผู้ถูกกล่าวหา หลักเกณฑ์ทางกฎหมายต่างๆ การปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัย ก็สามารถเป็น หลักประกันการสอบสวนให้มีความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้

จากปัญหาที่ เกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือน เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรสอบสวนทางวินัยของต่างประเทศแล้วพบว่า คณะกรรมการสอบสวนซึ่งมีรูปแบบที่ไม่อยู่ในระบบบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ คือ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส โดยรูปแบบมีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวร จึงนำมาสู่ในการวิเคราะห์ปัญหาต่อไปเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดให้มีรูปแบบดังกล่าว

#### 5.4 ปัญหาความเป็นไปได้ในการจัดให้มีรูปแบบคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในลักษณะถาวร

จากปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัย ซึ่งได้แก่ ปัญหาที่เกี่ยวกับจำนวนและความเป็นกลาง ปัญหาที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระและปัญหาที่เกี่ยวกับการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า จากปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เป็นเหตุปัจจัยที่อาจเป็นช่องว่างให้เกิดการแทรกแซงการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ในขั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ชั้นกระบวนการพิจารณาต่างๆ ของคณะกรรมการสอบสวน อีกทั้งกระบวนการในการตรวจสอบถ่วงดุลการแต่งตั้งองค์กรสอบสวนก็ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันในการแต่งตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางและปราศจากการครอบงำต่างๆ ได้ จึงเป็นเหตุให้นำศึกษาต่อไปว่า รูปแบบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแบบใดที่จะเป็นการป้องกันปัญหาต่างๆ เหล่านี้ อันเกิดจากการจัดตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งเป็นเหตุให้สามารถมีการแทรกแซงองค์กรสอบสวนทางวินัย และชี้้นำผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนได้ จากการศึกษาพบว่า องค์กรสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส เป็นรูปแบบที่น่าสนใจ เนื่องจากเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มาจากข้าราชการภายในหน่วยงานของรัฐนั้นๆ เรียกว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง โดยมีองค์ประกอบร่วมกันระหว่างฝ่ายหน่วยงานและฝ่ายตัวแทนของข้าราชการในหน่วยงาน เพื่อร่วมกันสอบสวนกรณีข้าราชการในหน่วยงานถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งคณะกรรมการร่วมนั้นอาจมีหลายระดับตามระดับชั้นของข้าราชการ เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนคณะกรรมการฝ่ายข้าราชการจะใช้หลักเกณฑ์ตามจำนวนข้าราชการระดับเดียวกันในหน่วยงานนั้นๆ เช่น

- (1) ในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีน้อยกว่า 20 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 1 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 1 คน
- (2) ในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีมากกว่าหรือเท่ากับ 20 คน แต่ไม่ถึง 1000 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 2 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 2 คน
- (3) ในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีมากกว่าหรือเท่ากับ 1000 คน แต่ไม่ถึง 5000 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 3 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 3 คน
- (4) ในกรณีที่จำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันมีมากกว่าหรือเท่ากับ 5000 คน จำนวนสมาชิกหลักจะมีได้ 4 คน และสมาชิกเสริมจะมีได้ 4 คน



ทั้งนี้เมื่อได้จำนวนสมาชิกฝ่ายข้าราชการเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว การกำหนดจำนวนสมาชิกฝ่ายส่วนราชการหรือหน่วยงานก็จะมีจำนวนเท่ากับสมาชิกฝ่ายข้าราชการ ดังที่กล่าวแล้วว่า สมาชิกของคณะกรรมการร่วมฯ มีวาระคนละ 4 ปี และสามารถเป็นได้อีก ส่วนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกในคณะกรรมการร่วมฯ นั้น สมาชิกฝ่ายข้าราชการอาจได้มาโดยการเลือกตั้ง โดยวิธีลับและให้ เป็นไปตามเสียงข้างมาก ในการเลือกตั้งจะมีบัญชีรายชื่อของผู้รับสมัครเลือกตั้ง โดยจะต้องมีชื่อและ ตำแหน่งของข้าราชการประกอบด้วย ผู้สมัครคนหนึ่งจะไม่สามารถสมัครลงเลือกตั้งในหลายบัญชีของ กรรมการแต่ละชุดได้ บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีการประกาศไว้เป็นเวลา 6 สัปดาห์ก่อน วันเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกฝ่ายหน่วยงานหรือส่วนราชการอาจจะถูกแต่งตั้งโดยประกาศของรัฐมนตรีที่ เกี่ยวข้อง หรือโดยคำสั่งขององค์กรที่คณะกรรมการร่วมฯ สังกัดภายหลังจากการประกาศผลการ เลือกตั้ง 15 วัน ทั้งนี้ ตัวแทนของหน่วยงานถูกเลือกมาจากข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานนั้นๆ หรือมีหน้าที่ควบคุมหน่วยงานนั้น ผู้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง ดังกล่าวนั้น ต้องสมาชิกที่มาจากตัวแทนหน่วยงาน หรือสมาชิกฝ่ายหน่วยงานหรือส่วนราชการนั่นเอง ซึ่งผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานเป็นผู้แต่งตั้งสำหรับการสอบสวนและข้อเสนอแนะขององค์กร สอบสวนทางวินัยนี้ ไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่จะมีคำสั่งอย่างไร แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีความเห็น ต่างจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนต้องแสดงเหตุผลเหล่านั้นให้คณะกรรมการสอบสวนได้ทราบ

แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาก่อนว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนไทยมีความเหมาะสมกับลักษณะขององค์กรสอบสวนวินัยของประเทศฝรั่งเศสที่มี ลักษณะดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากกระบวนการสอบสวนวินัยเป็นกระบวนการพิจารณาในการควบคุม วินัยและความประพฤติของข้าราชการในระบบบังคับบัญชาซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจโดยแท้ของ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งในปัจจุบัน กระบวนการจัดตั้งองค์กรสอบสวนวินัย และการพิจารณาคำคัดค้าน กรรมการสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่จะมีดุลพินิจเลือก ข้าราชการที่มีความเหมาะสมในการรับหน้าที่สอบสวนวินัย ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในกรณีการ สอบสวนวินัยร้ายแรงผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องจัดตั้งองค์กรสอบสวนในรูปแบบขององค์กรกลุ่ม โดย ผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการสอบสวนต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ระบบใน ปัจจุบันจึงมีลักษณะที่เปิดกว้างและมีความคล่องตัว กล่าวคือ เมื่อเกิดข้อกล่าวหาว่าข้าราชการพล เรือนได้กระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาสามารถในดุลพินิจในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนได้ว่า เรื่องที่ต้อง พิจารณานั้น มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด และต้องมีสมาชิกในองค์กรสอบสวนเท่าใดที่จะมีความ เหมาะสม อีกทั้งในกรณีที่เรื่องดังกล่าวหาว่ามีความผิดวินัยนั้นเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความ เชี่ยวชาญเฉพาะ ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจคัดเลือกข้าราชการที่มีคุณวุฒิที่เหมาะสมกับเรื่องที่จะ สอบสวนได้ นอกจากนี้ ในการพิจารณาคำคัดค้านผู้บังคับบัญชายังสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อ เปลี่ยนตัวสมาชิกขององค์กรสอบสวนที่มีความไม่เหมาะสมต่างๆ ได้โดยง่ายอีกด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า หลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนทางวินัยเป็นหลักสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการสอบสวนทางวินัยเป็นต้นทางของกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ต้องมีระบบที่สามารถทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนนั้น มีความเป็นกลาง และสามารถดำรงการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างตรงไปตรงมา ไม่หวั่นต่อกระแสกดดันหรืออิทธิพลต่างๆ เช่น อิทธิพลจากนักการเมือง อิทธิพลของผู้บังคับบัญชา หรือผู้ทรงอำนาจเหนือกว่าในหน่วยงานของตน เป็นต้น กระบวนการในการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงมีความสำคัญเป็นพื้นฐาน เนื่องจากหากสมาชิกขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนเหล่านั้นมีความเป็นกลาง และมีอิสระในการพิจารณาวินัย ก็เป็นหลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงหน่วยงานของรัฐได้ว่า ผลผลิตอันเกิดจากกระบวนการสอบสวนย่อมมีความเชื่อถือได้ แม้ว่าผลการพิจารณาขององค์กรสอบสวนทางวินัยซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาขององค์กรผู้ทรงอำนาจในการตัดสินใจจะไม่มีผลบังคับให้องค์กรผู้ทรงอำนาจต้องตัดสินใจตามความเห็นเหล่านั้นก็ตาม แต่ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยซึ่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น ก็สามารถเป็นหลักประกันที่ดีที่จะถ่วงดุลความคิดและการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาได้ เนื่องจากโดยตัวของคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเหมือนหรือขัดแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องแสดงเหตุผลของคำสั่งไว้ซึ่งจะทำให้เกิดการพิจารณาเปรียบเทียบน้ำหนักของเห็นผลขององค์กรทั้งสองได้

ในส่วนขององค์กรสอบสวนทางวินัย ที่ได้ทำการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศอังกฤษ มีเพียงองค์กรสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศสที่กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ให้การสอบสวนทางวินัยเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้อาณัติของผู้บังคับบัญชา และเป็นองค์กรที่มีลักษณะไม่อยู่ภายในระบบบังคับบัญชาอีกด้วย กล่าวคือ ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่ใช้ระบบตัวแทนของฝ่ายหน่วยงานซึ่งมีการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชา และตัวแทนฝ่ายข้าราชการซึ่งมีการเลือกตั้งจากข้าราชการเข้ามาทำหน้าที่โดยทั้งสองฝ่ายมีจำนวนที่เท่าเทียมกันทำให้เกิดระบบการถ่วงดุลความคิดเห็นภายในองค์กรสอบสวนก่อนที่จะมีการลงมติความเห็นของคณะกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์กรไว้ในลักษณะถาวรตลอดเวลา ทำให้การแต่งตั้งผู้ที่จะต้องใช้อดุลพินิจในการแต่งตั้งต้องพิจารณาถึงประโยชน์สูงสุดของการแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในขณะที่มีการคัดเลือกหรือเลือกตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือก และผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งกรรมการสอบสวนยังมีได้ว่าองค์กรสอบสวนเหล่านี้จะต้องพิจารณาเรื่องทางวินัยของผู้ใดบ้าง ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตด้วย จึงทำให้ต้องพิจารณาเพื่อประโยชน์สูงสุดของฝ่ายที่ทำหน้าที่คัดเลือกหรือเลือกตั้ง ซึ่งฝ่ายผู้บังคับบัญชาต้องคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานเป็นหลัก ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ต้องคำนึงถึงหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการที่จะถูกพิจารณาเป็นหลัก ระบบนี้ต่างจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเป็นครั้งคราวตามเรื่องที่จะต้อง

พิจารณาซึ่งผู้แต่งตั้งทราบข้อเท็จจริงแล้วว่าจะแต่งตั้งองค์การสอบสวนเพื่อพิจารณาเรื่องใด ดังนั้นจึงอาจเกิดอคติในการจัดตั้งองค์การสอบสวนก็ได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่า สมควรให้มีการจัดตั้งองค์การสอบสวนทางวินัยขึ้นในแต่ละหน่วยงานหรือส่วนราชการ โดยเป็นคณะกรรมการสอบสวนที่จะรับเรื่องจากผู้บังคับบัญชาตามหลักเกณฑ์เดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คือ กรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงแต่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นองค์การสอบสวนถาวรประจำหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้นๆ แต่ส่วนของสมาชิกขององค์กร หรือผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการสอบสวน สมควรมาจากหลายฝ่ายเช่นเดียวกับกรณีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งควรมาจากทั้งฝ่ายที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้ง และฝ่ายที่ข้าราชการในหน่วยงานเลือกตั้ง ในจำนวนที่มีสัดส่วนเท่ากัน

นอกจากนี้เพื่อความถูกต้อง รอบคอบ ในการดำเนินกระบวนการสอบสวน สมควรมีการที่มีคุณวุฒิและเป็นมืออาชีพในการสอบสวนทางวินัยร่วมด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า สมควรให้มีการสรรหาที่มาจาก ก.พ. หรือที่ ก.พ.แต่งตั้งซึ่งเป็นข้าราชการภายนอกหน่วยงานและมีระดับหรือตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าระดับหรือตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการเข้าร่วมในการสอบสวนทางวินัยด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาว่า กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งของ ก.พ. นี้ ต้องไม่อยู่ภายในระบบบังคับบัญชาใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ไปประจำทำหน้าที่ทั้งสิ้น และควรกำหนดคุณสมบัติของกรรมการที่ประจักษ์ชัดเพื่อให้สามารถใช้ความรู้ความสามารถในการทำหน้าที่ของตนในฐานะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ บทบาทหน้าที่ของกรรมการสอบสวนผู้นี้ นอกจากให้ความเห็นในเรื่องที่สอบสวนวินัยแล้วควรเน้นไปทางบทบาทที่จะดูแล แนะนำ หรือตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสอบสวนด้วย เช่น ในกรณีของกรรมการผู้แทนของ ก.พ. ใน อ.ก.พ. สามัญต่างๆ กรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความคิดเห็นไปยัง ก.พ. โดยตรงเพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง เป็นต้น

ในส่วนของคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวสมควรกำหนดให้เป็นข้าราชการที่มีระดับที่ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และมีตำแหน่งเดียวกันหรือมีวิชาชีพใกล้เคียงกับผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือมีการจัดแบ่งคณะกรรมการสอบสวนไว้ตามหมวดหมู่สาขาวิชาชีพในตำแหน่งของข้าราชการต่างๆ ในหน่วยงานหรือส่วนราชการด้วย เช่น วิชาชีพทางกฎหมายหรือสังคม วิชาชีพทางสาธารณสุขหรือวิทยาศาสตร์ วิชาชีพทางการเงินและบัญชี เป็นต้น ทั้งนี้ มีข้อควรพิจารณาว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหลายคณะอาจมีความเกินจำเป็นหรือไม่ กรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งมาในแต่ละคณะ แม้ว่าใกล้เคียงกับสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องแต่การสอบสวนในสาขาเหล่านั้น อาจไม่เกิดขึ้นก็ได้ อย่างไรก็ตาม ความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า หน้าที่ในฐานะกรรมการสอบสวนวินัย

เป็นหน้าที่ที่แม้ว่าจะได้รับการแต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้า แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการตั้งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนที่ตนเป็นสมาชิกเป็นผู้พิจารณา หากยังมีได้มีการสอบสวนทางวินัยก็มิได้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หลักของข้าราชการดังกล่าว

ในส่วนของจำนวนของคณะกรรมการ ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้มีจำนวนที่แน่นอน โดยมีจำนวน 5 คน โดยแบ่งเป็นมาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชา 2 คน และมาจากการเลือกตั้งของข้าราชการในหน่วยงานหรือส่วนราชการอีก 2 คน และมาจากการแต่งตั้งของ ก.พ. 1 คน กรรมการแต่ละคนมีวาระการดำรงตำแหน่งที่เท่ากัน คือ 3 ปี แม้ว่ากรรมการจะมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่หรือระดับในระหว่างการเป็นกรรมการไปอย่างไร หากยังบรรจุอยู่ในหน่วยงานเดิมหรือส่วนราชการเดิมก็ไม่มีผลต่อหน้าที่ในคณะกรรมการสอบสวน เพื่อเป็นหลักประกันในการทำหน้าทีนี้ ทั้งนี้มีข้อควรพิจารณาว่า จำนวนของข้าราชการในหน่วยงานอาจไม่เพียงพอที่จะจัดตั้งองค์กระสอบสอบได้ แต่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเป็นกรณีเฉพาะที่จะยกเว้นหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยมีกรรมการสอบสวนที่มาจากหน่วยงานในระดับใกล้เคียงกันได้ เช่น เป็นกรมที่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน เป็นต้น และไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการสอบสวนเพียงคณะเดียว เพื่อเป็นการกระจายงานสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย

ในส่วนของประธานคณะกรรมการผู้เขียนเห็นว่าเพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมวินัยของผู้บังคับบัญชาจึงควรมีความเกี่ยวข้องจากอำนาจของผู้บังคับบัญชา ประธานกรรมการสอบสวนจึงควรให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งจะแต่งตั้งต่อเมื่อประธานกรรมการคนก่อนได้หมดวาระลงหรือพ้นจากสภาพของการเป็นคณะกรรมการด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ส่วนเลขานุการคณะกรรมการสอบสวนควรแต่งตั้งจากกรรมการสอบสวน แต่ไม่ควรให้เป็นตำแหน่งถาวร แต่ควรมีการปรับเปลี่ยนบุคคลที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการไปตามเรื่องสอบสวนเรื่องต่างๆ หมุนเวียนกันไป เพื่อมิให้ภาระในการรับผิดชอบดำเนินการสอบสวนตกอยู่กับกรรมการคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวทุกเรื่อง เนื่องจากหน้าที่ในคณะกรรมการสอบสวนเป็นหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มเติมจากหน้าที่หลักหน่วยงานหรือส่วนราชการจึงควรพิจารณาความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสอบสวนอีกสองประเด็น คือ ภาระหน้าที่ในหน้าที่ประจำและภาระหน้าที่ในการเป็นกรรมการสอบสวนที่ไม่ควรให้ทั้งสองหน้าที่มีผลกระทบต่อกันมากนัก และค่าตอบแทนตามภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามสมควร

## บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 6.1 บทสรุป

ข้าราชการพลเรือนเป็นบุคคลากรภาครัฐที่มีความสำคัญจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะในฐานะของฝ่ายปกครอง ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการพลเรือนในฐานะองค์กรเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการภายใต้ระบบการบังคับบัญชาซึ่งมีลักษณะที่อยู่ภายใต้การสั่งการและควบคุมขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีระดับและตำแหน่งสูงกว่า ซึ่งมีอำนาจอย่างกว้างขวาง และด้วยอำนาจดังกล่าวทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่ให้คำแนะนำ ตรวจสอบ สั่งให้ทบทวน หรือเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น เพื่อพิจารณาผลงานหรือความดีความชอบในการเลื่อนระดับ หรือตำแหน่ง หรือให้รางวัล และในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็มีอำนาจในการดำเนินเจ้าหน้าที่รวมถึงการสั่งลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดทางวินัยอันเป็นความผิดทางวินัยด้วย ซึ่งคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยนอกจากมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังมีผลกระทบต่อสิทธิ และประโยชน์อันพึงได้รับของข้าราชการด้วย ซึ่งในกรณีที่เป็นการลงโทษทางวินัยร้ายแรงคำสั่งลงโทษทางวินัยย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพข้าราชการของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษ ดังนั้น การใช้อำนาจบังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยย่อมกระทบต่อหลักมั่นคงในอาชีพข้าราชการ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญหลักหนึ่งในระบบคุณธรรมที่ใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ อันรวมถึงข้าราชการพลเรือนด้วย เนื่องจากหลักการดังกล่าวมุ่งเน้นให้ข้าราชการมีความมั่นคงในการดำรงวิชาชีพข้าราชการ ซึ่งป้องกันมิให้ข้าราชการถูกลงโทษหรือพ้นสถานภาพข้าราชการโดยไม่มีเหตุผลหรือไม่เหมาะสม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้วางหลักในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ 3 ประการ คือ ความรวดเร็ว ความยุติธรรม และปราศจากอคติ ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนจึงต้องดำเนินไปภายใต้หลักการดังกล่าว การลงโทษข้าราชการพลเรือนจึงจำเป็นต้องมีการพิสูจน์ให้ได้ความจริงเสียก่อนว่าข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาได้นั้นได้กระทำผิดทางวินัยตามข้อกล่าวหาจริง

กระบวนการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมวินัยของข้าราชการพลเรือนเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ รวมถึงการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุผลในการจัดทำบริการสาธารณะ และก่อให้เกิดความเรียบร้อยแก่การปฏิบัติราชการ โดยในการ

ดำเนินกระบวนการสอบสวนกฎหมายได้กำหนดให้มืองค์กรต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ (1) องค์กรผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัย พิจารณาสำนวนและรายงานการสอบสวนเบื้องต้นและสั่งให้แก้ไขกระบวนการสอบสวนให้มีความสมบูรณ์ และเสนอสำนวนรายงานการสอบในกรณีที่มีความเห็นจากองค์กรผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรสอบสวนทางวินัยว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อองค์กรบริหารงานบุคคลประจำส่วนราชการเพื่อพิจารณาต่อไป (2) องค์กรบริหารงานบุคคลประจำส่วนราชการ ซึ่งในที่นี้หมายถึง อ.ก.พ. สามัญ ของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนและรายงานการสอบสวนทางวินัยในกรณีที่เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นการเฉพาะ ซึ่งองค์กรดังกล่าวสามารถที่จะสั่งให้องค์กรสอบสวนทางวินัยดำเนินการแก้ไขความบกพร่องในการสอบสวนได้เช่นกัน และบทบาทที่สำคัญคือการลงมติว่าเรื่องที่สอบสวนทางวินัยเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ และให้ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดทางวินัยอย่างไร ซึ่งได้แก่โทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ และ (3) องค์กรสอบสวนทางวินัย ซึ่งถือเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในกระบวนการสอบสวนทางวินัย แม้ไม่มีอำนาจตัดสินใจในการออกคำสั่ง แต่เป็นองค์กรที่เข้าถึงเนื้อหาในกระบวนการของการดำเนินการทางวินัยมากที่สุดเนื่องจากมีบทบาทหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงจากการสอบปากคำพยาน รวบรวมพยานหลักฐาน เอกสารต่างๆ และประชุมพิจารณาเพื่อลงมติเสนอความเห็นต่อองค์กรผู้บังคับบัญชาว่า ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาานั้นเป็นผู้กระทำความผิดทางวินัยหรือไม่

หากพิจารณากระบวนการในการสอบสวนแล้ว การดำเนินการขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการดังกล่าวข้างต้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรสอบสวนทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ในที่นี้คือ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งออกตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว กฎหมายได้กำหนดให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัยตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด เช่น การแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมสรุปพยานหลักฐาน การรับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งของกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา การแสวงหารวบรวมพยานหลักฐาน การสอบปากคำพยาน การประชุมพิจารณาและมีมติเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา เป็นต้น การดำเนินกระบวนการสอบสวนทางวินัยขององค์กรดังกล่าวจึงมีบทบาทในลักษณะของการเป็นองค์กรที่ปรึกษาแก่องค์กรผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจ ซึ่งองค์กรผู้บังคับบัญชาอาจสั่งการไปตามความเห็นขององค์กรดังกล่าวหรือไม่ ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามในการใช้อำนาจขององค์กรผู้บังคับบัญชากรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายยังกำหนดให้ต้องผ่านการพิจารณาขององค์กรบริหารงานบุคคลประจำส่วนราชการนั้นๆ เช่น อ.ก.พ. กรม, อ.ก.พ. กระทรวง, หรือ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นต้น เพื่อตรวจสอบการสอบสวนอีกครั้งและพิจารณามีมติเกี่ยวกับการลงโทษ

ทางวินัย และผู้บังคับบัญชาถูกผูกพันให้สั่งการไปตามความเห็นขององค์กรดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าโดยบทบาทหน้าที่ขององค์กรสอบสวนทางวินัยในกระบวนการสอบสวนและพิจารณาลงมติเพื่อเสนอแนะความเห็นของตนต่อองค์กรผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการพิจารณาทางปกครองอันเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัย ดังนั้น องค์กรสอบสวนทางวินัยดังกล่าวจึงเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองในกระบวนการสอบสวนทางวินัยด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า องค์กรสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมีทั้งกรณีที่เป็นองค์กรกลุ่มดังกล่าวแล้วข้างต้น และที่เป็นองค์กรเดี่ยวในกรณีของการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงซึ่งเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นเป็นผู้สอบสวนทางวินัย เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยจึงเป็นองค์กรสอบสวนทางวินัยตามความหมายนี้ด้วย

ดังที่กล่าวแล้วว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ใช้ในการควบคุมวินัยของข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติหน้าที่ต่างๆของตนในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผล อำนาจดังกล่าวเรียกว่า อำนาจบังคับบัญชา ซึ่งจะใช้ได้ต่อเมื่อเกิดกรณีมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดทางวินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยก่อนหน้าที่จะมีการดำเนินการทางวินัยต้องปรากฏข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่ชัดเจนเพียงพอเสียก่อนว่าได้เกิดกรณีที่ข้าราชการพลเรือนผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้กระทำความผิดทางวินัย ซึ่งได้เป็นกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจน หรือเป็นกรณีที่ได้รับรายงานมาจากส่วนราชการอื่น ๆ หรือจากการสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ซึ่งมีมูลควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดได้กระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยเพื่อพิสูจน์ความจริงและลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยนั้น และกฎหมายได้จำแนกความผิดทางวินัยออกเป็น 2 ประเภท คือ ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ความผิดทางวินัยทั้งสองประเภท มีความแตกต่างกันในทั้งในความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด ระดับโทษ และกระบวนการในการพิสูจน์ความผิด หรือที่เรียกว่าการสอบสวนทางวินัย

ความสำคัญของกระบวนการสอบสวนทางวินัย นั้น เป็นกระบวนการเพื่อพิสูจน์ความจริงแห่งข้อกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนคนใดคนหนึ่ง หรือหลายคนได้กระทำหรือร่วมกันกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายบัญญัติให้ต้องดำเนินการสอบสวนโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนความผิดทางวินัยสำหรับเรื่องตามข้อกล่าวหาอันโดยมีการจัดตั้งเป็นครั้งคราวในแต่ละเรื่องไป องค์กรกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นนี้ เรียกว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิจารณาออก

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน องค์ประกอบที่สำคัญของคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ประธานกรรมการสอบสวน จำนวน 1 คน และกรรมการสอบสวนอีกจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน หรือในกรณีมีความจำเป็นอาจแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองก็ได้ อย่างไรก็ตามสำหรับประธานกรรมการสอบสวนต้องแต่งตั้งจากข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนที่ถูกต้องกล่าวหา ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดไว้<sup>1</sup> แต่ในส่วนของการสอบสวน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งไว้ นอกเหนือจากที่กล่าว ในทางปฏิบัติจึงอาจมีกรณีที่แต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากข้าราชการที่มีระดับหรือดำรงตำแหน่งต่ำกว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนที่แน่นอนไว้ และในกรณีที่มีความจำเป็น ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสอบสวนด้วยก็ได้ แต่ไม่ถือว่าผู้ช่วยเลขานุการฯ ดังกล่าว เป็นคณะกรรมการสอบสวน นอกจากนี้ในกรณีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ต้องมีกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อยคนหนึ่งที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือเป็นผู้ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย ร่วมอยู่ด้วย เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้วเห็นว่า ในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีกรรมการสอบสวนที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจคัดค้านได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำคัดค้านเป็นหนังสือเพื่อคัดค้านกรรมการสอบสวนผู้นั้นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือก็คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนผู้ได้บังคับบัญชาแทนได้ โดยในขั้นตอนการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวน ผู้สั่งแต่งตั้งจะแจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนทราบและให้โอกาสกรรมการที่ถูกคัดค้านชี้แจงข้อเท็จจริง หลังจากนั้นจึงพิจารณาคำคัดค้านต่อไป หากผู้สั่งแต่งตั้งเห็นว่าคำคัดค้านฟังไม่ขึ้นก็จะมีคำสั่งยกคำคัดค้าน แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านดังกล่าวรับฟังได้ก็จะมีคำสั่งให้กรรมการสอบสวนผู้นั้นพ้นจากหน้าที่ ซึ่งในระหว่างพิจารณาคำคัดค้านภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนได้รับแจ้งคำคัดค้านจนกว่าผู้สั่งแต่งตั้งจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำคัดค้านนั้นกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านไม่อาจเข้าร่วมการสอบสวนได้ และหากผู้สั่งแต่งตั้งไม่พิจารณาคำคัดค้านให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำคัดค้านจากผู้ถูกกล่าวหากฎหมายกำหนดให้ผู้คัดค้านต้องพ้นจากหน้าที่ทันที ในกรณีที่กรรมการสอบสวนต้องพ้นจากหน้าที่เนื่องจากคำสั่งของผู้สั่งแต่งตั้งฯ หรือผู้สั่ง

<sup>1</sup> โปรดดู หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว2 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557 เรื่อง กำหนดตำแหน่งประธานกรรมการตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556



แต่งตั้งฯ ไม่ดำเนินการสั่งการใดๆภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งฯ เห็นสมควร ผู้สั่งแต่งตั้งฯ อาจมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยการเพิ่มหรือลด หรือปรับเปลี่ยนตัวกรรมการคนใดคนหนึ่ง หรือทั้งคณะอย่างใดก็ได้ตามที่เห็นสมควรแต่รวมแล้วต้องมีกรรมการในคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 คน

ในส่วนของการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศ จากการศึกษากระบวนการดังกล่าวของ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษ พบว่าแต่ละประเทศมีกระบวนการสอบสวนและองค์ครที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยดังต่อไปนี้

ประเทศฝรั่งเศส มีความเด่นชัดในองค์ครสอบสวนทางวินัยมากที่สุด ซึ่งได้กำหนดให้การสอบสวนทางวินัยกระทำโดยคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครองที่มีจัดตั้งขึ้นอยู่ในทุกหน่วยงานระดับกระทรวงหรือกรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการในหน่วยงานรวมอยู่ด้วย คณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานหรือส่วนราชการ และข้าราชการที่ได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการในหน่วยงาน ในจำนวนฝ่ายละเท่ากันซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของคณะกรรมการลักษณะนี้ ในแต่ละหน่วยอาจมีคณะกรรมการร่วมฯ อยู่หลายคณะ เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนคณะกรรมการร่วมฯ ดังกล่าวจะกำหนดจากข้าราชการในแต่ละระดับซึ่งจะมีจำนวนกรรมการแต่ละฝ่ายในคณะกรรมการเท่าใดจะเป็นไปตามอัตราที่กำหนดตามจำนวนข้าราชการในระดับเดียวกันในหน่วยงานนั้นๆ สำหรับประธานในคณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งที่มาจากฝ่ายหน่วยงานหรือส่วนราชการ ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการที่อยู่ในอำนาจสอบสวนของคณะกรรมการร่วมฯ ผู้บังคับบัญชาข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะต้องรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัยพร้อมทั้งบทลงโทษเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะเรียกผู้ถูกกล่าวหามาให้ถ้อยคำในวันนัดพิจารณาที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้กำหนดขึ้นล่วงหน้า ซึ่งต้องแจ้งกำหนดนัดให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน เมื่อได้รับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะตรวจรายงานความเห็นที่ขอให้ลงโทษข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาของผู้บังคับบัญชา และจะประชุมพิจารณาเพื่อลงมติความเห็นว่าจะลงโทษข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่อย่างไร แล้วจะส่งความเห็นกลับไปยังองค์ครผู้บังคับบัญชาเพื่อมีคำสั่งต่อไป ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชา แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องแสดงเหตุผลที่มีคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยทราบ ซึ่งเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีผลเป็นการคุ้มครองข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่จะไม่ถูกคำสั่งลงโทษที่ไม่เหมาะสม

ในขณะที่เดียวกันก็ป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ของตนให้ความช่วยเหลือข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาโดยการกำหนดโทษที่เบาเกินไป

ส่วนประเทศเยอรมัน กระบวนการสอบสวนทางวินัยดำเนินการโดยองค์กรผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งโดยปกติเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในระดับเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แต่ในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสูงสุดในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานสามารถเข้าดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้ด้วย เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งคดีได้ขึ้นสู่ชั้นศาล ศาลปกครองเยอรมันได้กำหนดให้มีองค์คณะพิเศษสำหรับการพิจารณาคดีทางวินัยเป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 3 คน และผู้พิพากษาสมทบที่มีจากข้าราชการอีก จำนวน 2 คน ซึ่งผู้พิพากษาสมทบนี้ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งหรือร่วมลงมติแต่อย่างใด นอกจากนี้ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนเห็นว่าตนเป็นผู้ถูกกล่าวหาสามารถร้องขอให้องค์กรผู้บังคับบัญชาในสายการบังคับบัญชาของตนดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ตนเองได้ เพื่อเป็นการพิสูจน์ข้อกล่าวหาเหล่านั้น

สำหรับประเทศอังกฤษ กระบวนการสอบสวนของประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งเน้นในการปกป้องสิทธิเสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของบุคคล หลักนี้ประกอบไปด้วยหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง หรืออาจเรียกว่าหลักปราศจากอคติ และหลักฟังความอีกฝ่าย ภายใต้หลักการดังกล่าว เมื่อปรากฏกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ประเทศอังกฤษมีระบบการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนอยู่ 2 กรณี คือ หากเป็นการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยซึ่งมีโทษสถานเบา องค์กรที่มีอำนาจสอบสวน คือผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ดำรงตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งสามารถสอบสวน วินิจฉัยและสั่งลงโทษได้ แต่ในกรณีที่ถูกลกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยซึ่งมีโทษสถานหนัก ผู้มีอำนาจสอบสวนได้แก่องค์กรสอบสวนที่ผู้บังคับบัญชาในระดับปลัดกระทรวงขึ้นไปแต่งตั้ง ซึ่งอาจแต่งตั้งองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มเพื่อทำการสอบสวนกรณีดังกล่าวก็ได้ และผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้แต่งตั้งมีอำนาจวินิจฉัยลงโทษข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการระดับปลัดกระทรวง หรืออธิบดีหรือมีตำแหน่งเทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าว การวินิจฉัยความผิดทางวินัยต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service ซึ่งต้องผ่านการปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ผู้ถูกกล่าวหาขึ้นสังกัดแล้ว

ซึ่งเมื่อเทียบกับองค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย พบว่า องค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน มีอยู่สองลักษณะ คือ องค์กรกลุ่มและองค์กรเดี่ยว โดยในกรณีของการสอบสวนทางวินัยโดยองค์กรสอบสวนที่เป็นองค์กรเดี่ยว เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา หรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่

จากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นผู้สอบสวนในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง แต่ในกรณีที่เป็นการสอบสวนทางวินัยโดยองค์การสอบสวนที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม อาจเกิดขึ้นได้ในการสอบสวนทางวินัยทั้งสองกรณี กล่าวคือ การสอบสวนในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งองค์การลักษณะนี้ คือ ในรูปของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวในกระบวนการสอบสวนทางวินัยทั้งสองกรณีโดยรวมแล้วมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ทั้งการจัดตั้ง องค์ประกอบ จำนวน การคัดค้าน กรรมการสอบสวน วิธีการสอบสวน การประชุมพิจารณาและเสนอความเห็น หากแต่มีความแตกต่างกันเพียงประการเดียวในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการ ซึ่งในกรณีที่เป็นการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกฎหมายกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีกรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์การดำเนินการทางวินัย อย่างน้อย 1 คน แต่ในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กฎหมายไม่เคร่งครัดในคุณสมบัติของคณะกรรมการข้อนี้ จึงไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการก็ได้ ในกรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาหลายคนและผู้ถูกกล่าวหาแต่ละคนมีผู้บังคับบัญชาต่างกัน กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละคนตกลงกันเพื่อแต่งตั้งกรรมการสอบสวนร่วมกันเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ผู้ถูกกล่าวหาเมื่อได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีสิทธิยื่นคำคัดค้านกรรมการสอบสวนที่ปรากฏเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือไม่เป็นธรรม ตามที่กำหนดในข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ต่อผู้สั่งแต่งตั้งภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือวันที่ทราบเหตุดังกล่าว ในขณะที่กรรมการสอบสวนเองหากรู้ว่าตนมีเหตุดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้รายงานเหตุดังกล่าวต่อผู้สั่งแต่งตั้งเช่นกัน ผู้สั่งแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคัดค้านหรือรายงานดังกล่าว และในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งเห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นก็ให้มีคำสั่งให้กรรมการสอบสวนพ้นจากหน้าที่ หรือให้ยกคำคัดค้านในกรณีที่เห็นว่ารับฟังไม่ได้ แต่หากผู้สั่งแต่งตั้งไม่พิจารณาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กรรมการสอบสวนผู้นั้นต้องพ้นจากหน้าที่ทันที ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งเห็นสมควรอาจให้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน ในการเพิ่ม หรือลด หรือเป็นการเปลี่ยนกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่ง หรือหลายคนก็ได้ แต่ต้องคณะกรรมการสอบสวนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ส่วนวิธีการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการตามหลักการรับฟังผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของตน รวมถึงการสอบปากคำ การรวบรวมพยานหลักฐาน การประชุม และการเสนอความเห็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2556

ในกรณีองค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรสอบสวนทางวินัยของหน่วยงานอื่นๆ แล้ว โดยรวมมีหลักการที่คล้ายกัน แต่บางองค์กรมีความแตกต่างจากองค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน เช่น ในกรณีของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางระดับจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกกรรมการสอบสวนและให้ผู้สั่งแต่งตั้งมีคำสั่งไปตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวหากปรากฏว่า ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน หรือในกรณีของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการตำรวจกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ หรือในการป้องกันเหตุที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้กำหนดให้มีข้อกำหนดที่ตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ในการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนและเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนซึ่งเพิ่มความชัดเจนเด็ดขาดของสภาพบังคับมากยิ่งขึ้น หรือในกรณีของการพิจารณาคำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหาหรือรายงานที่กรรมการสอบสวนรายงานต่อผู้บังคับบัญชาผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของสถาบันพระปกเกล้าที่ระเบียบของสถาบันฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้พิจารณาคำคัดค้านหรือเหตุตามรายงานของกรรมการสอบสวนซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกระบวนการพิจารณาเหตุที่กรรมการในคณะกรรมการไม่อาจร่วมพิจารณาทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ นอกจากนี้ องค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนอีกประเภทหนึ่ง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งในบางกรณีคณะกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการไต่สวนความผิดดังกล่าวเพื่อเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติ ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็เป็นการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาแล้วไม่ต้องทำการสอบสวนทางวินัยอีกแต่สามารถออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เลย ซึ่งในส่วนของคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดค้านเจ้าหน้าที่เช่นกัน

ในส่วนของตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาได้นำข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมาฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือมีการกระทำละเมิดหรือต้องรับผิดชอบอื่นใดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้ว เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเช่นนี้ก็เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน ซึ่งที่ผ่านมาศาลปกครองได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยทั้งที่รับไว้พิจารณาเนื่องจาก

เห็นว่าเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว ซึ่งเป็นการพิจารณาตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ แต่ต่อมาศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าการฟ้องเพื่อขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่อาจทำได้ เนื่องจากยังเป็นขั้นตอนเตรียมการเพื่อกำหนดคำสั่งทางปกครองอยู่ แต่ศาลปกครองจะเข้าไปทำการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อเมื่อได้มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาและได้นำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องคดีแล้ว

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบและกระบวนการในการจัดตั้งองค์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะกรณีการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงที่ดำเนินการสอบสวนโดยองค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์การสอบสวนและการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ดังนี้

### 6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนและความเป็นกลางขององค์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีปัญหาที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการมีกรรมการสอบสวนที่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน

จากการศึกษาพบว่าประเด็นเกี่ยวกับความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางในชั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองดังกล่าวมีความคิดเห็นปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองออกเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ เดิมศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า การที่กรรมการสอบสวนทางวินัยเคยเป็นกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงในมูลข้อกล่าวหาเดียวกันมาก่อน นั้นถือได้ว่าการสอบสวนทางวินัยผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งทำให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางอันขัดต่อหลักประกันความเป็นธรรม ต่อมาในเหตุลักษณะคล้ายกันศาลปกครองสูงสุดได้มีความเห็นไปในทำนองที่ว่าการที่กรรมการสอบสวนทางวินัยเคยเป็นกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงในมูลข้อกล่าวหาเดียวกันมาก่อนไม่ถือว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางเนื่องจากการสอบข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนแยกส่วนออกจากดำเนินการทางวินัยอย่างชัดเจนแล้ว อีกทั้งในกระบวนการสอบสวนมีขั้นตอนให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาได้อยู่แล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของบทบาทหน้าที่แล้วกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนย่อมเป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานในเชิงกล่าวหามากกว่าเป็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เนื่องจากรูปแบบของกระบวนการเป็นการดำเนินการโดยอำนาจของผู้บังคับบัญชาฝ่ายเดียว มิได้มีการมอบหมายให้ข้าราชการที่ถูกสงสัยได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งแก้ข้อสงสัยได้

กรณีการสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นจึงต่างจากกระบวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงตามข้อกล่าวหาว่า ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติขั้นตอนเหล่านี้ไว้ชัดเจนทำให้องค์กรผู้ทำหน้าที่สอบสวนมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้นได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ อีกทั้ง กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการรับฟังคู่กรณีในการสอบสวนทางวินัย กระบวนการทั้งสองกรณี คือการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนทางวินัยจึงแยกกันอย่างชัดเจน ดังนั้น ผู้ทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยจึงควรวางตัวเป็นกลางในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองซึ่งต้องมีบทบาทในการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีอีกฝ่าย คือ ผู้ถูกกล่าวหา และพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย หากกรรมการสืบสวนสามารถเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ ย่อมมีโอกาสที่กรรมการสอบสวนผู้นั้นจะชักจูงให้กรรมการคนอื่นมีความคิดเห็นโน้มเอียงไปตามความเห็นของฝั่งตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรรมการสอบสวนที่มีลักษณะดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมากในคณะกรรมการหรือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการประชุมของคณะกรรมการฯ ซึ่งหากให้กรรมการสอบสวนทางวินัยสามารถมาจากกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ ผู้บังคับบัญชาที่อาจจะนิยมแต่งตั้งกรรมการหรือผู้ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยอาจจะอ้างว่าเพื่อสะดวกแก่การสอบสวนทางวินัยเนื่องจากเป็นผู้รู้เรื่องดี หรือทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่จะทำการสอบสวนทางวินัยอยู่แล้ว เป็นต้น ซึ่งทำให้ขาดกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลความถูกต้องของผลการพิจารณา เนื่องจากกรรมการสอบสวนผู้นั้นย่อมมีอคติในการสอบสวน เช่น มีความคิดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย ซึ่งหากกรณีเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอาจถูกชักจูงจากกรรมการสอบสวนลักษณะดังกล่าวให้มีความเห็นโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่งได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกรณีกรรมการสอบสวนที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นผู้มีบทบาทในการประชุมคณะกรรมการ หรือในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทั้งคณะเคยเป็นคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันมาก่อน ผู้เขียนเห็นว่าก็อาจทำให้คณะกรรมการสอบสวนคณะนั้นขาดความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในการสอบสวนได้ เนื่องจากมีสภาพแห่งความไม่เป็นกลางอยู่แล้ว

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้มีการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับจำนวนกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองขึ้นมาวินิจฉัยว่าจำนวนของคณะกรรมการอาจมีผลต่อการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการคณะนั้นหรือไม่ ซึ่งมีกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีกรรมการสอบสวนที่เคยเป็นกรรมการสืบสวนในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงเรื่องนั้นมา

ก่อนเป็นเหตุให้การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเรื่องนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นกลาง ซึ่งในประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนที่มีข้อบกพร่องดังกล่าว คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในบางคดีเห็นว่า กรณีที่ผลการสอบสวนทางวินัยจะมีข้อบกพร่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนนั้น เกี่ยวข้องกับจำนวนคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย เช่น กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีจำนวน 3 คน แต่ในคณะกรรมการดังกล่าวมีกรรมการสอบสวนทางวินัยจำนวน 2 คน เคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันมาก่อนทำให้ผลการสอบสวนย่อมเป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่าอาจไม่แตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีจำนวน 4 คน แต่มีคณะกรรมการสอบสวนที่มีส่วนได้เสียร่วมพิจารณาอยู่ด้วยถึง 2 คน ย่อมเป็นที่คาดเดาได้ว่าผลการสอบสวนทางวินัยจะไม่แตกต่างไปจากผลการสอบสวนข้อเท็จจริง ดังนั้น การที่องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยนำผลการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมาพิจารณาจึงเป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะเดียวกัน กรณีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาทางปกครองซึ่งมีจำนวนกรรมการที่มากพอจำนวนหนึ่งและเป็นเจ้าหน้าที่ค่อนข้างแน่นอน หากมีกรรมการบางคนที่มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการดังกล่าวไม่เป็นกลาง เช่น ในการประชุมที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. สามัญต่างๆ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่า ในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการในเรื่องที่มีอนุกรรมการ อ.ก.พ. บางรายเคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเรื่องเดียวกันมาก่อน และอนุกรรมการ อ.ก.พ. คนนั้นได้ร่วมพิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมของ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการด้วย เมื่อปรากฏว่าคณะอนุกรรมการของ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการนั้นมีจำนวน 10 คน หรือจำนวน 11 คน ก็ตาม และอนุกรรมการแต่ละคนย่อมมีดุลพินิจอันเป็นอิสระที่จะออกความเห็นของตนเอง ดังนั้น จึงไม่ถือว่ากรณีที่อนุกรรมการ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการคนดังกล่าวร่วมพิจารณาเรื่องดังกล่าวอยู่ด้วยเป็นกรณีที่มีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. ประจำส่วนราชการนั้นไม่เป็นกลาง

ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยกำหนดจำนวนของคณะกรรมการไว้เพียงต้องมีประธาน 1 คน และกรรมการอย่างน้อยอีก 2 คน ซึ่งรวมแล้วต้องมีกรรมการสอบสวนในคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อยเพียง 3 คน ซึ่งหากกรรมการคนใดคนหนึ่งมีสภาพที่ไม่เป็นกลางหรือมีส่วนได้เสียก็อาจชักจูงให้กรรมการที่เหลืออีกเพียง 2 คน ให้แสดงความคิดเห็นไปในทางที่จนต้องการได้ กรณีจึงมีปัญหากับการที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีจำนวนน้อยเกินไป

(3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎว่าด้วยเหตุคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

โดยบทบัญญัติตามข้อ 22 แห่ง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะเหตุที่อาจคัดค้านการเป็นกรรมการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะของเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนตามข้อ 22 (1) ถึง (6) ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวแล้วมีลักษณะคล้ายคลึงกับเหตุแห่งการมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนตามข้อ 22 (7) ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวนทางวินัยตามข้อ 22 แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้เป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนเพื่อให้การสอบสวนซึ่งถือเป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่งเป็นไปอย่างยุติธรรมและปราศจากอคติ แต่จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า เหตุคัดค้านตามข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวนี้มีสภาพบังคับไม่เท่ากับบทบัญญัติตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับเหตุคัดค้านกรรมการสอบสวน ตามข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กับบทบัญญัติแห่งมาตรา 13 หรือมาตรา 16 มีหลักการเกี่ยวกับความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่เหมือนกัน ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกันแล้วมีความคล้ายคลึงกัน ทั้งกรณีที่มีส่วนได้เสียและในส่วนของสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม แต่ผลของการฝ่าฝืนของกฎหมายทั้งสองฉบับมีสภาพบังคับต่างกัน ซึ่งในกรณีของข้อ 22 เป็นเพียงเหตุที่ให้ผู้บังคับบัญชานำมาพิจารณาทบทวนเพื่อใช้ดุลพินิจในการเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการที่ถูกคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยแท้ผู้สั่งแต่งตั้งฯ อาจพิจารณาไม่เปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนก็ได้

### 6.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการสอบสวนขององค์กรสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ทรงอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณาคำคัดค้านกรรมการสอบสวน จากการศึกษาพบว่ากรณีดังกล่าวอาจมีสาเหตุที่กระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการสอบสวนขององค์กรสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนดังต่อไปนี้



(1) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวนอันเนื่องมาจากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

เนื่องจากการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัย โดยเฉพาะองค์กรกลุ่ม หรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวไว้เป็นการล่วงหน้า แต่จะมีการจัดตั้งขึ้นเมื่อมีกรณีต้องดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกล่ามคอว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนในทุกกรณี คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงถูกแต่งตั้งขึ้นโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้ถูกล่ามคอ มีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีอคติ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับข้าราชการพลเรือนผู้ถูกล่ามคอ ซึ่งเมื่อมีกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย หรือมีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีเหตุโกรธเคืองหรือขัดแย้งกับข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ถูกล่ามคอแล้ว อาจมีการกลั่นแกล้งผู้ถูกล่ามคอ ดังกล่าวโดยอาศัยช่องทางในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยก็ได้ ในทางกลับกัน หากเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษที่ต้องการช่วยเหลือข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกกล่าวหาให้พ้นจากข้อกล่าวหา เพื่อไม่ต้องรับโทษทางวินัย หรือได้รับโทษทางวินัยสถานเบากว่าโทษที่ควรถูกลงโทษจริง ก็อาจอาศัยช่องทางในการสอบสวนทางวินัยโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ตนสามารถเข้าไปครอบงำองค์กรสอบสวนนั้นเพื่อขึ้นนำผลการสอบสวนให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนได้ กรณีจึงมีปัญหว่าสมควรกำหนดให้มีการป้องกันการใช้อำนาจบังคับบัญชาดังกล่าวในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในส่วนขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยหรือไม่

(2) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวนอันเกิดจากคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนทางวินัย

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการฯ จำนวน 1 คน กรรมการสอบสวนฯ จำนวนอย่างน้อยอีก 2 คน โดยกฎหมายกำหนดให้เพียงประธานกรรมการที่ต้องอยู่ในระดับและตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกล่ามคอ ส่วนกรรมการสอบสวนนั้นกฎหมายมิได้กำหนดระดับหรือตำแหน่งไว้อย่างใด ซึ่งทำให้ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้สั่งแต่งตั้งอาจแต่งตั้งให้ข้าราชการที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าผู้ถูกล่ามคอ เป็นกรรมการสอบสวนได้ ซึ่งทำให้กรรมการในคณะกรรมการสอบสวนมีสถานะที่ไม่เท่ากัน ซึ่งในส่วนบุคคลบาทหน้าที่ของประธานในที่ประชุมอาจมีผลต่อการตัดสินใจขององค์ประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

กรณีที่ต้องประชุมประกอบไปด้วยกรรมการที่มีระดับหรือตำแหน่งที่ไม่เท่าเทียมกัน อีกทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการยังเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกันซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชา ดังนั้น กรรมการที่อยู่ในระดับหรือตำแหน่งที่ต่ำกว่าย่อมตกอยู่ภายใต้อำนาจของกรรมการที่ดำรงตำแหน่งหรือระดับที่สูงกว่า จึงอาจทำให้ถูกชี้นำหรือชักจูงในการแสดงความคิดเห็นไปทางใดทางหนึ่งที่ไม่เป็นอิสระได้ เนื่องจากบทบาทของประธานคณะกรรมการย่อมมีหน้าที่ในการควบคุมการพิจารณาทางปกครองขององค์กรกลุ่มให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้อง ซึ่งประธานกรรมการสอบสวนย่อมต้องทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมกำหนดทิศทางการประชุม และอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น จึงมีปัญหาว่าในกรณีที่ประธานกรรมการสอบสวนดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงในส่วนราชการ ในขณะที่กรรมการสอบสวนกลับเป็นข้าราชการในระดับต่ำกว่าในส่วนราชการเดียวกันกับประธานกรรมการสอบสวน อาจเป็นเหตุให้กรรมการสอบสวนถูกชักจูงในการแสดงความคิดเห็นและการลงมติของตนจากประธานกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นเหตุให้การพิจารณาและลงมติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาทางปกครองขององค์กรสอบสวนทางวินัย

(3) ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน

การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนเป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์เพื่อประกันความเป็นธรรม มีลักษณะคล้ายกับเหตุมีส่วนได้เสียหรือสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางขององค์กรเจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์ให้การพิจารณาทางปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางวินัยแทนเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคัดเลือกข้าราชการมาเป็นกรรมการสอบสวน ซึ่งผู้สั่งแต่งตั้งฯ ต้องพิจารณาในเบื้องต้นอยู่แล้วว่า บุคคลที่จะมาเป็นกรรมการสอบสวนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากรณีมีการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนโดยให้ผู้สั่งแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและสั่งการตามความเห็นของผู้สั่งแต่งตั้ง ย่อมเป็นเพียงการเสนอข้อเท็จจริงให้ผู้สั่งแต่งตั้งฯ ทบทวนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในส่วนที่แต่งตั้งกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านเท่านั้น ซึ่งไม่อาจเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการพิจารณาแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาสามารถครอบงำ หรือชี้แนะกระบวนการสอบสวนเพื่อให้ผลการสอบสวนออกมาตามความประสงค์ของตน เมื่อเปรียบเทียบกรณีดังกล่าวข้างต้นกับกระบวนการพิจารณาคำคัดค้านองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง ในกรณีที่เป็นองค์กรกลุ่ม หรือคณะกรรมการแล้ว กระบวนการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ผู้ที่ถูกคัดค้านเป็นกรรมการอยู่ ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการคัดค้านว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองปรากฏเหตุตามที่มาตรา 13 กำหนด หรือมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 จึงทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้นไม่ได้ ผู้คัดค้านต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือ โดยระบุข้อคัดค้านพร้อมด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้าน ยื่นต่อประธานกรรมการสำหรับกรณีที่เป็นเหตุตามมาตรา 13 แต่ถ้าเป็นการคัดค้านตามมาตรา 16 ให้ทำคำคัดค้านดังกล่าวถึงผู้ถูกคัดค้าน ซึ่งในกรณีนี้ ถ้าผู้ที่ถูกคัดค้านเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่ผู้ถูกคัดค้าน จะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบเพื่อเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น การพิจารณาเหตุดังกล่าวประธานกรรมการต้องเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น เมื่อกรรมการผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม และให้ถือว่าในขณะนั้น คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ซึ่งการในพิจารณาว่ากรรมการที่ถูกคัดค้านมีอำนาจพิจารณาทางปกครองหรือไม่ คณะกรรมการอาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ผูกพันกับคำคัดค้านหรือคำชี้แจงของผู้ถูกคัดค้านหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี หากที่ประชุมคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าควรให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ที่ประชุมฯ ต้องมีมติดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ซึ่งหากมติที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าจำนวนดังกล่าวกรรมการผู้นั้นยอมพ้นจากหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่มีเหตุให้ผู้ถูกคัดค้านดังกล่าว แต่โดยที่กฎหมายได้กำหนดให้การพิจารณาคำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จึงอาจมีปัญหาที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการสอบสวน ด้วยเหตุดังกล่าวได้

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของทางราชการจึงอยู่ภายใต้การชี้แนะ และกำกับของหัวหน้างานซึ่งเรียกว่า “ผู้บังคับบัญชา” ข้าราชการที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาจึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้ทำการใดใน

หน้าที่ราชการ และถือเป็นหน้าที่ที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามทั้งสิ้นจะขัดขืนมิได้ แม้จะไม่ใช่หน้าที่ตามตำแหน่งก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งนี้ ต้องเป็นการสั่งการให้ปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาเหล่านี้จึงมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งในแง่ของตัวบุคคล และแง่ของการกระทำ ซึ่งอำนาจบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชามีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังมีอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอิทธิพลเหนือข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาในเรื่องอื่นอีกด้วย เช่น อำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงาน อำนาจในการพิจารณาความดีความชอบให้บำเหน็จรางวัล อำนาจในการดำเนินการทางวินัย หรืออำนาจในการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับ เป็นต้น จากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่มีอยู่เหนือข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 แล้ว อาจเรียกได้ว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยลักษณะดังกล่าวตกอยู่ในอาณัติของผู้บังคับบัญชา แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นเครื่องมือในการควบคุมวินัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว และการสอบสวนทางวินัยก็เป็นกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยนั้น แต่หากเมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายและหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนในการสอบสวนทางวินัยแล้ว คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ในการแสวงหาความจริงเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย หรือมิได้กระทำให้เป็นความผิดวินัย ดังนั้น องค์กรสอบสวนทางวินัยจึงควรมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตรงไปตรงมา มีอิสระ ปราศจากการแทรกแซง หรือการครอบงำจากอิทธิพลใดๆ ทั้งเหนือการกระทำของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และเหนือตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการสอบสวนได้ดำเนินการโดยองค์กรที่ปราศจากอคติ หรืออิทธิพลครอบงำหรือมีการชี้นำผลการสอบสวนอย่างใดๆ แต่การที่คณะกรรมการสอบสวนกลับเป็นองค์กรที่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามระบบบังคับบัญชาดังกล่าว เมื่อถูกแทรกแซงหรือถูกชี้นำผลการสอบสวน ซึ่งมีผลการให้การสอบสวนทางวินัยดังกล่าวเพื่อพิสูจน์ความจริงตามข้อกล่าวหาไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีปัญหาว่า คณะกรรมการสอบสวนที่เป็นผู้อยู่ในระบบบังคับบัญชาของข้าราชการไม่มีความคุ้มครองจากการแทรกแซงหรือชี้นำผลการสอบสวนของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

### 6.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของ ก.พ.ค. หรือของศาลปกครอง เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนว่า เมื่อองค์กรผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยเฉพาะในกรณีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจคัดค้านกรรมการสอบสวนที่เห็นว่ามี ความไม่เป็น

กลางหรือมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นธรรม แล้วจะร้องขอให้หน่วยงานภายนอกซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีการร้องขอให้มีการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ดังนี้

(1) กรณีผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในขณะที่อยู่ระหว่างการดำเนินการทางวินัย ซึ่ง ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยคำร้องทุกข์ออกเป็นสองแนวทาง คือมีทั้งคำวินิจฉัยที่เห็นว่าสามารถรับไว้พิจารณาได้ และคำวินิจฉัยที่เห็นว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ กรณีจึงยังไม่แน่ชัดว่าหากผู้ถูกกล่าวหาถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงจะยื่นคำร้องทุกข์เพื่อขอให้ ก.พ.ค. ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้หรือไม่

(2) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในระหว่างการดำเนินการทางวินัย ซึ่งยังไม่มีการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยออกมา เดิมมีคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองเห็นว่ากรณีผู้ถูกกล่าวหาถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นกรณีที่ได้รับการคุ้มครองหรือเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวแล้ว แต่ในปัจจุบันมีแนวคำวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งได้ยื่นฟ้องระหว่างที่ถูกดำเนินการทางวินัยอยู่นั้น ศาลปกครองเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาอย่างไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงขั้นตอนในการเตรียมการเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น ศาลปกครองจึงไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องขอให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงไว้พิจารณา จากกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถร้องขอต่อศาลให้ตรวจสอบการแต่งตั้งในชั้นของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ จึงมีปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หากไม่สามารถตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงในขณะที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวได้แล้ว การกระทำทางปกครองดังกล่าวจึงอาจมีความบกพร่องอันเกิดจากตัวผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใช้อำนาจเพื่อแต่งตั้งข้าราชการที่มีอคติกับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อกลั่นแกล้งผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับโทษทางวินัย หรือในทางกลับกันก็อาจแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาให้รอดพ้นจากการลงโทษทางวินัย หรือได้รับโทษทางวินัยที่เบาลง โดยการครอบงำองค์กรสอบสวนทางวินัยเพื่อแทรกแซงการพิจารณาและชี้นำผลการสอบสวนให้เป็นไปในทางที่ประสงค์

(3) ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งศาลได้พิจารณาไปถึงกระบวนการในการดำเนินการทางวินัย

รวมถึงการสอบสวนทางวินัยด้วยซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วยเหตุที่การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการแต่งตั้งองค์การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลคือองค์กรผู้บังคับบัญชาต้องกลับมาดำเนินการทางวินัยใหม่ตั้งแต่ต้นให้ถูกต้อง ซึ่งทำให้ทางราชการและผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับผลกระทบอย่างมาก ในแง่ของความล่าช้าในการดำเนินการทางวินัย และความไม่ชัดเจนแน่นอนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองเชิงรูปแบบ อีกทั้ง ผลจากการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วยเหตุที่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีความบกพร่องดังกล่าวทำให้หน่วยงานต้องเสียหายทั้งด้านของเวลาที่ใช้ไปสำหรับการดำเนินการทางวินัยที่ผ่านมา บุคลากรหรือทรัพย์สินของทางราชการที่ปฏิบัติหน้าที่หรือถูกใช้เพื่อการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว และงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเพื่อดำเนินการทางวินัยอีกครั้งให้ถูกต้อง ในด้านของผู้ถูกกล่าวหาอาจถูกกระทบสิทธิในกรณีที่ถูกสำรองราชการ หรือถูกคำสั่งพักราชการ หรือถูกให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือถูกคำสั่งโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยงานอื่นก็จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากความไม่ชัดเจนแน่นอนถึงผลสุดท้ายของการดำเนินการทางวินัยต่อไปอีก

#### 6.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดให้มีรูปแบบคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในลักษณะถาวร

จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์การสอบสวนทางวินัยดังที่กล่าวมาแล้ว และการที่องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองไม่อาจตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ทันทีที่มีคำสั่ง แต่จะต้องปล่อยให้องค์กรได้ดำเนินการไปจนเสร็จสิ้นการดำเนินการทางวินัยซึ่งก็จะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการหลายประการดังกล่าวข้างต้น จึงมีปัญหาคำถามว่ามีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการจัดตั้งองค์การสอบสวนที่มีลักษณะถาวรประจำอยู่ในแต่ละหน่วยงานหรือส่วนราชการ คล้ายกับกรณีของ ก.พ.ค. โดยสมาชิกขององค์กรดังกล่าวมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นคราวๆไป เพื่อทำหน้าที่สอบสวนทางวินัยที่กรรมการสอบสวนมีความเป็นอิสระกรรมการสอบสวนแต่ละคนต่างไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของผู้บังคับบัญชา และประธานกรรมการสอบสวนหรือกรรมการสอบสวนด้วยกันในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวน อีกทั้ง กรรมการสอบสวนต่างมีความรู้และเชี่ยวชาญในการดำเนินกระบวนการสอบสวนทางวินัย อำนาจหน้าที่ขององค์การสอบสวน สิทธิต่างๆ ของผู้ถูกกล่าวหา หลักเกณฑ์ทางกฎหมายต่างๆ การปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัย ก็สามารถเป็นหลักประกันการสอบสวนให้มีความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังนี้

### 6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นกลางขององค์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือน

ประการแรก ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามสภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา เช่น กรณีสอบสวนความผิดวินัยไม่ร้ายแรง อาจกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 3 คน แต่ในกรณีความผิดวินัยร้ายแรง อาจกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 5 คน หรือ 7 คน หรือ 9 คน ตามสภาพแห่งข้อกล่าวหา ซึ่งเมื่อมีกรรมการสอบสวนที่มีจำนวนที่แน่นอนชัดเจนและมีจำนวนมากพอจะเป็นการป้องกันการครอบงำคณะกรรมการสอบสวนเพื่อชี้้นำผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนจากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา หรือจากกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งที่มีอคติไม่เป็นกลางในการสอบสวนและพิจารณาเรื่องที่ตนทำการสอบสวนนั้น ซึ่งในกรณีที่จำนวนกรรมการสอบสวนมีมากเพียงพอจะทำให้การแทรกแซงการพิจารณาและการชี้้นำผลการสอบสวนอาจทำได้ยากมากยิ่งขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจของกรรมการสอบสวนในการพิจารณาผลการสอบสวนได้อย่างเต็มที่

ประการที่สอง ควรมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจากผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการหรือผู้ที่ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันมาก่อน เพื่อป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจากผู้ที่เคยเป็นกรรมการหรือผู้ที่ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันดังกล่าวข้างต้น

ประการที่สาม ควรมีการกำหนดสภาพบังคับตามข้อ 22 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ให้ชัดเจนเพื่อเป็นการบังคับห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งบุคคลที่มีเหตุที่ไม่ควรเป็นกรรมการสอบสวนตามที่กฎ ก.พ. กำหนดไว้เข้ามาเป็นกรรมการสอบสวน

### 6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการสอบสวนขององค์การสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือน

ประการแรก ควรมีการแก้ไข กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยกำหนดที่มาของกรรมการสอบสวนมิได้มาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเพียงฝ่ายเดียว และควรกำหนดห้ามมิให้แต่งตั้งข้าราชการที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาผู้ของสั่งแต่งตั้งซึ่งตกอยู่ในอาณัติของผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนเป็นกรรมการสอบสวนด้วย

ประการที่สอง ควรมีการกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนเท่าที่ไม่ถูกคัดค้าน เป็นผู้พิจารณาจากนั้นให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการคัดค้านกรรมการสอบสวนนั้นให้ผู้สั่งแต่งตั้งฯ ทำคำสั่ง โดยควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคัดค้านใหม่ คือ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเท่าที่ไม่ถูกคัดค้านได้รับคำคัดค้านแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้กรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านมาชี้แจงต่อคณะกรรมการโดยด่วน ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนได้รับคำคัดค้าน และคณะกรรมการกรรมการสอบสวนต้องพิจารณาคัดค้านให้แล้วเสร็จและทำความเห็นเสนอผู้สั่งแต่งตั้งฯ ภายใน 4 วัน นับแต่วันที่รับคำชี้แจง หลังจากนั้นผู้สั่งแต่งตั้งฯ ต้องพิจารณาแล้วมีคำสั่ง ภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับความเห็น ระหว่างนี้ หากผู้สั่งแต่งตั้งเห็นควรให้เรียกผู้ถูกคัดค้านมาชี้แจงเพิ่มเติมหรือให้ส่งพยานหลักฐานประกอบเพิ่มเติมก็ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ หากผู้สั่งแต่งตั้งไม่พิจารณาสั่งการไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ถือว่าผู้สั่งแต่งตั้งเห็นพ้องด้วยความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนที่พิจารณาคัดค้าน และให้ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนมีผลบังคับแทนคำสั่งของผู้สั่งแต่งตั้งฯ ต่อไป บรรดาความเห็นและคำสั่งของคณะกรรมการสอบสวนและผู้สั่งแต่งตั้งให้รวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย ซึ่งโดยวิธีการนี้ ผู้เขียนเห็นว่า จะเป็นการถ่วงดุลการพิจารณาคัดค้านของผู้สั่งแต่งตั้งฯ และเพิ่มขึ้นตอนในการทบทวนความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาคัดค้าน กรรมการสอบสวนก่อนที่ผู้สั่งแต่งตั้งจะมีคำสั่งต่อไป

ประการที่สาม ควรมีการแก้ไขกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยกำหนดระดับหรือตำแหน่งของกรรมการสอบสวนให้เทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับประธานกรรมการสอบสวน

ประการที่สี่ สมควรเสนอให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ดำรงตำแหน่งตามวาระที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนแน่นอน และกรรมการสอบสวนที่มาดำรงตำแหน่งก็ให้คงอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวประจำไม่ว่าตำแหน่งหน้าที่ของกรรมการสอบสวนในฐานะข้าราชการพลเรือนนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในระหว่างเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในหน่วยงานหนึ่งไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพียงคณะเดียว อาจมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นหลายคณะ เพื่อรองรับปริมาณงานที่ต้องสอบสวนพิจารณา ซึ่งมีระบบการรายงานที่ชัดเจนและแน่นอน เช่น การเรียงลำดับการรายงาน โดยผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนเองไม่สามารถเลือกเรื่องที่จะทำการสอบสวนพิจารณาได้ เป็นต้น

### 6.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

เนื่องจากปัญหาในข้อนี้ ผู้เขียนได้แบ่งไว้สามหัวข้อย่อย ซึ่งถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเหมือนกัน แต่โดยเหตุผลที่ศาล



ปกครองให้ไว้ว่าในระหว่างที่องค์กรผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ยังไม่มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองในขั้นตอนการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่าแม้ว่าในขั้นนี้ยังไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ตาม แต่ในกรณีการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ย่อมสามารถทำได้เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างหนึ่งที่ยังมิใช่คำสั่งทางปกครองและผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์เนื่องจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมิได้ส่งผลกระทบต่อตัวผู้ฟ้องคดีโดยตรง แต่เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีผลให้เป็นการแต่งตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากเป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีสภาพบกพร่องที่ไม่สมควรพิจารณาทางปกครองเรื่องดังกล่าวแล้วก็จะทำให้เกิดความทุกข์แก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ อีกทั้ง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ยังไม่อาจร้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบได้ด้วย และกาปล่อยให้เนิ่นช้าไปจนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยและศาลปกครองได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพราะเหตุการดำเนินการสอบสวนไม่ชอบเนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบแล้วก็จะยิ่งทำให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ผู้ถูกกล่าวหาและฝ่ายราชการเองด้วย แต่หาก ก.พ.ค. ตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวได้ก็จะสามารถสั่งการให้องค์กรผู้บังคับบัญชามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งในส่วนที่เห็นว่าเป็นการแต่งตั้งโดยไม่ชอบได้ทันที

#### 6.2.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดให้มีรูปแบบคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในลักษณะถาวร

ผู้เขียนเห็นว่า สมควรให้มีการจัดตั้งองค์กรสอบสวนทางวินัยขึ้นในแต่ละหน่วยงานหรือส่วนราชการ โดยเป็นคณะกรรมการสอบสวนที่จะรับเรื่องจากผู้บังคับบัญชาตามหลักเกณฑ์เดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คือกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงแต่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นองค์กรสอบสวนถาวรประจำหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้นๆ แต่ส่วนของสมาชิกขององค์กร หรือผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการสอบสวน สมควรมาจากหลายฝ่ายเช่นเดียวกับกรณีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งควรมาจากทั้งฝ่ายที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้ง และฝ่ายที่ข้าราชการในหน่วยงานเลือกตั้ง ในจำนวนที่มีสัดส่วนเท่ากัน นอกจากนี้เพื่อความถูกต้อง รอบคอบ ในการดำเนินการสอบสวน สมควรมีกรรมการที่มีคุณวุฒิและเป็นมืออาชีพในการสอบสวนทางวินัยร่วมด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสมควรให้มีกรรมการที่มาจาก ก.พ. หรือที่ ก.พ.แต่งตั้งซึ่งเป็นข้าราชการภายนอกหน่วยงานและมีระดับหรือตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าระดับหรือตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการเข้าร่วมในการสอบสวนทางวินัยด้วย อย่างไรก็ตาม

ตาม คณะกรรมการดังกล่าวสมควรให้เป็นข้าราชการที่มีระดับที่ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และมีตำแหน่งเดียวกันหรือมีวิชาชีพใกล้เคียงกับผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือมีการจัดแบ่งคณะกรรมการสอบสวนไว้ตามหมวดหมู่วิชาชีพในตำแหน่งของข้าราชการต่างๆในหน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นด้วย เช่น วิชาชีพทางกฎหมายหรือสังคม วิชาชีพทางสาธารณสุขหรือวิทยาศาสตร์ วิชาชีพทางการเงินและบัญชี เป็นต้น ในส่วนของจำนวนของคณะกรรมการ ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้มีจำนวนที่แน่นอน เช่น 5 คน โดยแบ่งเป็นมาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชา 2 คน และมาจากการเลือกตั้งของข้าราชการในหน่วยงานหรือส่วนราชการอีก 2 คน และมาจากการแต่งตั้งของ ก.พ. 1 คน กรรมการแต่ละคนมีวาระการดำรงตำแหน่งที่เท่ากัน คือ 3 ปี แม้ว่ากรรมการจะมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่หรือระดับในระหว่างการเป็นกรรมการไปอย่างไร หากยังบรรจุอยู่ในหน่วยงานเดิมหรือส่วนราชการเดิมก็ไม่มีผลต่อหน้าที่ในคณะกรรมการสอบสวน ในส่วนของประธานคณะกรรมการผู้เขียนเห็นว่าเพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมวินัยของผู้บังคับบัญชาจึงควรมีความเกี่ยวข้องจากอำนาจของผู้บังคับบัญชา ประธานกรรมการสอบสวนจึงควรให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งจะแต่งตั้งต่อเมื่อประธานกรรมการคนก่อนได้หมดวาระลงหรือพ้นจากสภาพของการเป็นคณะกรรมการด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ส่วนเลขานุการคณะกรรมการสอบสวนควรแต่งตั้งจากกรรมการสอบสวน แต่ไม่ควรให้เป็นตำแหน่งถาวร แต่ควรมีการปรับเปลี่ยนบุคคลที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการไปตามเรื่องสอบสวนเรื่องต่างๆ หมุนเวียนกันไป เพื่อมิให้ภาระในการรับผิดชอบดำเนินการสอบสวนตกอยู่กับกรรมการคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวทุกเรื่อง เนื่องจากหน้าที่ในคณะกรรมการสอบสวนเป็นหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มเติมจากหน้าที่หลัก หน่วยงานหรือส่วนราชการจึงควรพิจารณาความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสอบสวนอีกสองประเด็น คือ ภาระหน้าที่ในหน้าที่ประจำและภาระหน้าที่ในการเป็นกรรมการสอบสวนที่ไม่ควรให้ทั้งสองหน้าที่มีผลกระทบต่อกันมากนัก และค่าตอบแทนตามภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามสมควร

## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความในหนังสือ

เจตน์ สถาวรศีลพร. “การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรมในสังคม : ข้อพิจารณาบางประการ ว่าด้วยกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ความยุติธรรม กับสังคม.” หน้า 3-4 เผยแพร่ใน [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th) เมื่อ พ.ศ. 2553 อ้างถึงใน พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2559

ประวิณ ณ นคร. วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ.. 2558.

ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” อ้างถึงใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง. 2548.

พฤทิสสาร ชุมพล. ม.ร.ว.. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544. อ้างถึงใน อุมตม รัฐอมฤต และคณะ รายงานวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1. นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ.. 2545.

พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2559.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์. 2555.

\_\_\_\_\_. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.. 2554.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559.

\_\_\_\_\_. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2543.

..... หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2540.

สมยศ เตื้อไทย หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2555.

สำนักงาน ก.พ. การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556. กรุงเทพมหานคร : บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด. 2557.

สำนักงาน ก.พ.. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด. 2536.

สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.ก.พ.ค. ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม เล่ม 5. นนทบุรี : โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ.. 2558.

สุรพล นิติไกรพจน์. กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สถาบันคลังสมองของชาติ. 2557.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ รายงานวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุตธรรม และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1. นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ.. 2545.

## วิทยานิพนธ์

กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไทย” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2553.

ดุลย์พินิจ กิตติศักดิ์. “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการของสำนักงานอัยการสูงสุด” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แขนงวิชากฎหมายมหาชนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2556.

ธนวิธ โชติรัตน์. “แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2549.

นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. “ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2554.

ประนุญ สุวรรณภักดี. “การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ.”  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2529.

ปรีชา นิศารัตน์. “การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน.”  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2543.

ศรัญญา โสตานิล. “ปัญหาคดีปกครองเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย  
ข้าราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย  
ธุรกิจบัณฑิตย์. 2550.

สุทธาทิพย์ นาคาบดี. “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2536.

อำพน เจริญชีวินทร์. “วินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการสอบสวน และ  
พิจารณาโทษทางวินัย” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
2536.

### บทความวารสาร

จิรนิติ หะวานนท์. “วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา” คูลพาท.  
ปีที่ 27. เล่มที่ 6 (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2523) : 64-69.

เจตน์ สถาวรศิลป์. “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษ : ประสบการณ์ของประเทศ  
สาธารณรัฐฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 6. ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม  
2549). 62-93.

ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส” ใน รวมบทความทาง  
วิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาล  
ปกครอง.1-12.

โกคิน พลกุล “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”  
วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1 เล่มที่ 1 กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.63-  
132.

สุวรรณ ชนะสงคราม “วินัยข้าราชการพลเรือนอังกฤษ” วารสารข้าราชการ ปีที่ 23 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2521) : 72.

วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, “องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2544) : 485-511.

อมร รักษาสัตย์. “การบริหารงานบุคคลไทย : ห้าสิบปีแห่งการถอยหน้าถอยหลัง.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 19 เล่มที่ 2. (เมษายน 2522) : 318.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช. เรื่อง “ชี้แจงกรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย.” ลงวันที่ 14 มกราคม 2559:  
<http://thaipublica.org/wp-content/uploads/2016/01/%E0%B8%9B%E0%B8%9B%E0%B8%8A.%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%A5%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%87590114.doc>. 30 มิถุนายน 2560

### เอกสารอื่นๆ

กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556

กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ.2551 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2555

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 514/2545

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 550/2552

ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีในคดีศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.349/2549 คดีหมายเลข  
แดงที่ อ.600/2554

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 158/2551

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 198/2552

ความเห็นแย้งของตุลาการศาลปกครองสูงสุดเสียข้างน้อย คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2554

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1233/2547

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1330/2548

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1528/2547

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 154/2548

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 250/2548

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 387/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 390/2548

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 471/2558

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 562/2547

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 865/2547

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 4/2559

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 28/2547 (ประชุมใหญ่)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 87/2556

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 132/2558

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 133/2553

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 146/2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 245-246/2552

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 600/2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 601- 602/2558

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 834/2555

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1059/2558

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1469/2558

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1957/2559

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 75/2534

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 228/2548

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 310/2545

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 410/2546

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2549

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 759/2547

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 867/2551

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓/๒๕๕๘ เรื่อง การสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 165/2547

ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง “บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ : กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง ระหว่าง พ.ศ. 2545 – 2548” สำนักงานศาลปกครอง สิงหาคม 2549

หนังสือสำนักงาน ก.จ.. ก.ท.. และ ก.อบต. ที่ มท 0809.6/ว 41 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2559

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0611/ว 6 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 เรื่อง คุณสมบัติของกรรมการสอบสวน

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 12 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2556

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 2 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557 เรื่องกำหนดตำแหน่งประธาน กรรมการตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย พ.ศ. 2556

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

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 1008/ว 30 ลงวันที่ 15 กันยายน 2553

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวน เรื่องราร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ว่าทีร้อยตรี ญัฐดนัย นาควัชระ  
 วันเดือนปีเกิด 10 มีนาคม 2529  
 วุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
 ปีการศึกษา 2550  
 ตำแหน่ง พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง

## ผลงานทางวิชาการ

ญัฐดนัย นาควัชระ. “ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559.

## ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ. 2551 นิติกร แผนกคดีเลือกตั้ง  
 สำนักอำนวยการประจำศาลฎีกา  
 พ.ศ. 2554 – ปัจจุบัน พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ  
 สำนักงานศาลปกครองกลาง