

การฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐและวินัยข้าราชการ
(สรุปสาระสำคัญของการบรรยายและเอกสารประกอบการอบรมบางส่วน
อบรมระหว่างวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๗ ถึงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๗)

องค์ความรู้ที่ได้รับจากการอบรมศึกษา แบ่งตามเรื่องดังต่อไปนี้

๑. บุคลากรภาครัฐและการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
๒. คดีปกครองเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุและการแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งฯ
๓. การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
๔. คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย

๑. บุคลากรภาครัฐและการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ในหัวข้อนี้เป็นการบรรยายถึงบุคลากรภาครัฐและการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายใต้กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

๑) องค์การของรัฐได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ กำหนดว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยสรุป องค์การของรัฐแบ่ง เป็น ๓ ส่วน คือ

๑. องค์การของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งหน่วยธุรการที่สนับสนุนการทำหน้าที่ซึ่งได้แก่ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๒. องค์การของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ องค์การฝ่ายการเมือง คือคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ องค์การฝ่ายปกครอง ได้แก่ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติบังคับใช้กฎหมายและนำนโยบายฝ่ายการเมืองไปสู่การปฏิบัติอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง รวมถึงหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนด้วย

๓. องค์การของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งได้แก่องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร โดยแต่ละศาลมีสำนักงานที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะ เพื่อปฏิบัติงานด้านธุรการ หรืองานอื่นนอกเหนือจากการพิจารณาพิพากษาคดี

นอกจากนี้ ยังปรากฏมีองค์การตามรัฐธรรมนูญอีก คือ ๑. องค์การอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๒. องค์การอัยการ ได้แก่ องค์การตามรัฐธรรมนูญโดยมีสำนักงานของแต่ละองค์การสำหรับปฏิบัติงานด้านธุรการ บริหารงานบุคคล และกิจการอื่นใดที่มีได้ใช้อำนาจโดยแท้ของแต่ละองค์การ

๒) บุคลากรภาครัฐ หมายถึง คณะบุคคลหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่องค์การของรัฐ รวมถึงพนักงานอื่นของรัฐด้วยเช่นพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นต้น เป็นต้น มีการกำหนดประเภทบุคลากรภาครัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ วรรคห้า กำหนดว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองสมรรถภาพวินัยหรือจริยธรรม

ก) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายความว่า ๑. ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ๒. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ ๓. บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม ๑. หรือ ๒.

ข) เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ค) เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่า ถึงข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ง) นอกจากนี้ยังมีความหมายของ เจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายอื่นอีกที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของบุคคลภาครัฐ เช่น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๖๑ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๘

จ) การบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๗๖ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมโดยกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่าย หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ฉ) การบริหารงานบุคคลภาครัฐ เป็นกระบวนการบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคคล นับตั้งแต่การสรรหา คัดเลือกบุคคลเข้ามาปฏิบัติงาน พัฒนา รักษาไว้ ให้อายุไข่น จนกระทั่งการพ้นจากราชการ ภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้นๆ

ช) ตัวอย่างกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆรวมถึงกฎหมายลำดับรองเช่นประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

๑๐) หลักการทั่วไปในการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ เช่น หลักการระบบคุณธรรม (Merit System) หมายถึง ระบบบริหารงานบุคคลที่ใช้หลักความสามารถ ความเสมอภาค ความยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงใดๆ ในการบริหารงานบุคคลทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่การงาน หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นต้น

๒. คติปกครองเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งฯ

๑) ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นว่าการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นจะต้องมีหลักการที่ใช้ในการบริหารงาน ซึ่งหนึ่งหลักการที่สำคัญ คือ หลักการระบบคุณธรรม (Merit System) ดังนั้น ในการสรรหาการบรรจุ และการแต่งตั้งการเล่นเงินเดือนหรือการเลื่อนตำแหน่งฯ จำเป็นต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม

๒) การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามระบบคุณธรรม กรณีตัวอย่างที่เป็นการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการที่มีลักษณะการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๐ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีไม่ว่าจะได้รับเกียรตินิยมหรือไม่ก็ตาม ล้วนแล้วแต่จะต้องผ่านการศึกษาวิชาการต่างๆ และผ่านการทดสอบครบถ้วนตามหลักสูตรที่สถาบันการศึกษากำหนดไว้โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวมีความรู้หรือมีคุณวุฒิในสาขาวิชาการที่สำเร็จมาเช่นเดียวกันกับบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงถือว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีในแต่ละสาขาก็ย่อมมีศักดิ์และสิทธิ์เสมอกัน ดังนั้น การที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทางด้านกฎหมายแทนการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในตำแหน่งนิติกร ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องคัดเลือกจากผู้ได้รับเกียรตินิยมทางด้านกฎหมาย จึงเป็นการให้สิทธิเหนือกว่าหรือดีกว่าผู้ได้รับปริญญาตรีในสาขาเดียวกันแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยม ทั้งๆ ที่ได้รับวุฒಿಯ่างเดียวกัน มติดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันให้แตกต่าง ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

๓) การบรรจุและการแต่งตั้งมีหลักการคือฝ่ายปกครองต้องเคารพกฎเกณฑ์ที่ตนเองกำหนดขึ้น และถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตนได้กำหนดขึ้นด้วย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๒/๒๕๔๗ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อประกาศรับสมัครของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลกำหนดว่าขึ้นบัญชีผู้ผ่านการคัดเลือกไว้มีกำหนด ๓ เดือนนับแต่วันประกาศ ซึ่งเท่ากับได้กำหนดให้มีการเรียกบรรจุแต่งตั้งผู้ขึ้นบัญชีไว้ในล าดับถัดไปได้ ในกรณีที่มีผู้ผ่านการคัดเลือกได้รับการขึ้นบัญชีไว้มากกว่า ๑ คน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในประกาศผลการคัดเลือก โดยบัญชีนั้นยังไม่หมดอายุ เมื่อผู้สอบคัดเลือกได้ลำดับที่ ๑ ไม่มารายงานตัวตามกำหนด สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลในฐานะผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งก็ต้องเรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งผ่านการคัดเลือกในลำดับถัดไป

๔) การเลื่อนตำแหน่ง หมายถึง การที่บุคคลได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบสูงขึ้นและดีขึ้นกว่าเดิม การเลื่อนตำแหน่งจะมีผลทำให้สถานภาพทางสังคมและเงินเดือนสูงขึ้น ซึ่งก็ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมด้วย การที่บุคคลใดจะเลื่อนตำแหน่งต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) หลักความรู้ความสามารถ วิธีนี้ใช้การสอบเป็นเกณฑ์ในการวัดผล โดยไม่คำนึงถึงความอาวุโส ดังนั้น ผู้ที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งโดยวิธีนี้ ต้องมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะเลื่อน

(๒) หลักความอาวุโสและประสบการณ์ หมายถึง การใช้ความรู้ความสามารถของบุคคลปฏิบัติงานในองค์กรนั้นเป็นเวลานาน การปฏิบัติหน้าที่ด้วยเวลานานจึงเกิดความชำนาญ ความรอบรู้จากการปฏิบัติหน้าที่และมีประสบการณ์สมควรจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น

(๓) หลักความรู้ความสามารถและอาวุโส หลักนี้เกิดจากการผสมผสานของหลักสองประการข้างต้น เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง

๕) การเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นต้องคำนึงถึง ความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถ ในกรณีการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงให้นำคุณลักษณะของการเป็นผู้นำมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาด้วย เช่น เป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกลกล้า

รับผิดชอบ กล้าตัดสินใจ และกล้าเผชิญปัญหา ส่วนเรื่องอาวุโสจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งก็ได้ แต่ต้องใช้เป็นองค์ประกอบสุดท้าย (หนังสือ ก.พ. ที่ นร.๗๐๘.๑/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๓ ส.ค. ๒๕๔๒)

๖) การย้าย มีหลักเกณฑ์ดังนี้ ๑. ให้พิจารณาโดยยึดเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการและการพัฒนาข้าราชการเป็นหลัก ๒. ให้พิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความรับผิดชอบ ความประพฤติ ผลงาน ประวัติการรับราชการ และคุณลักษณะอื่นๆของข้าราชการที่จะย้ายให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะย้ายไปแต่งตั้ง (หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร. ๐๗๐๘/ว๙ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕)

๓. การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๑) เขตอำนาจของศาลปกครองทางคดี ประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ได้แก่

๑. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๒. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

๓. การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๔. สัญญาทางปกครอง

๕. กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับ ให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำ

๖. กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

๒) เขตอำนาจศาลปกครองทางพื้นที่

๑. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒๙ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

๒. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๔. คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย

๑) ความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญาไม่จำเป็นต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันเสมอไป กล่าวคือ การยกฟ้องในคดีอาญาก็ไม่ผูกพันในการพิจารณาโทษทางวินัยเนื่องจากความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญามีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันกล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นระเบียบแบบแผนที่ดีในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพในการบริการประชาชนส่วนการดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมและบ้านเมือง (แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๐/๒๕๕๑)

๒) แต่ในคดีอาญาหากศาลฟังข้อเท็จจริงว่าจำเลยกระทำความผิดจริงและมีคำพิพากษาลงโทษในการดำเนินการทางวินัยให้นำคำพิพากษาในคดีอาญาที่ถึงที่สุดมาใช้ประกอบการพิจารณาโทษทางวินัยก็ได้ เนื่องจาก กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ในข้อ ๓๙ กำหนดว่า “ในกรณีที่คำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือต้องรับผิดในคดีเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจะนำเอาคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น มาใช้เป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยไม่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานอื่นก็ได้การดำเนินการทางวินัยไม่ต้องรอผลทางอาญาก่อนการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญามีความแตกต่างกันเพราะ กระบวนการพิจารณาทางวินัยและทางอาญามีความแตกต่างกันการรับฟังพยานหลักฐานก็แตกต่างกัน ทั้งการมีอยู่ของพยานหลักฐานและการให้ถ้อยคำหรือการเบิกความของพยานอาจมีความแตกต่างกันได้การดำเนินการทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาทางอาญาก่อนแต่ประการใด (แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๐/๒๕๕๐, อ.๕๒๔/๒๕๕๔)

๓) ผลการสอบสวนทางวินัยยังฟังไม่ได้ว่ากระทำความผิดวินัย ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยจะต้องรอผลในทางอาญาก่อน เนื่องจาก ก.พ. ได้มีหนังสือเวียนแจ้งหน่วยงานต่างๆ เป็นหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร .๙๐๕/ว ๙ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๐๕ แจ้งเวียนให้หน่วยงานถือปฏิบัติว่า หากการสอบสวนทางวินัยยังฟังไม่ได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย และผู้นั้นยังคงอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีอาญาหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาอยู่ด้วย ในกรณีเช่นนี้ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจดำเนินการทางวินัยสามารถรอการดำเนินการในทางวินัยไว้ก่อนได้จนกว่าจะทราบผลคดีอาญาได้

๔) ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยไปแล้วต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่าทุจริตต่อหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล การลงโทษทางวินัยใหม่จะถือเป็นการลงโทษในการกระทำเรื่องเดียวกันหรือไม่ กรณีนี้มีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙/๒๕๕๙ ซึ่งวินิจฉัยว่าตามหลักกฎหมายทั่วไปห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่า ๑ ครั้ง สำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิดเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิดและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัย นอกจากนั้น การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ของผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่า ๑ ครั้ง สำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลผู้นั้นได้กระทำความผิดเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่อาจกระทำได้

๕) การดำเนินการทางวินัยไม่มีอายุความ กรณีนี้มีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๖/๒๕๕๖ ซึ่งวินิจฉัยว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีการกระทำความผิดวินัยย่อมต้องถูกดำเนินการทางวินัยเสมอ เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยไม่มีอายุความผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะได้กระทำความผิดวินัยมานานแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มิได้กำหนดเรื่องอายุความของการดำเนินการทางวินัยไว้

๖) ราชการที่กระทำความผิดวินัยแม้ต่อมาจะได้ออกจากราชการที่มีโช้ออกจากราชการด้วยเหตุถึงแก่ความตาย ผู้บังคับบัญชาก็ยังสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ เสมือนยังไม่ได้ออกจากราชการ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้ ๑. ก่อนออกจากราชการ มีการกล่าวหาผู้นั้นเป็นหนังสือว่า ขณะรับราชการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แต่กรณีนี้ต้องสั่งลงโทษภายใน ๓ ปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ (แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๙/๒๕๕๑) ๒. ภายหลังจากที่ข้าราชการผู้นั้นได้ออกจากราชการไปแล้ว ได้มีการกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาว่า ขณะรับราชการได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือกระทำความผิดทางอาญา ผู้มีอำนาจมีอำนาจดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่ายังมีได้ออกจากราชการ โดยต้องเริ่ม

ดำเนินการสอบสวนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ออกจากราชการต้องสั่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันออกจากราชการ ตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒) ที่กำหนดว่ามาตรา ๑๐๐ / หนึ่งในกรณีที่คณะกรรมการปอชอหรือคณะกรรมการปอชอที่มีมติชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนผู้ใดซึ่งออกจากราชการแล้วการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้วแต่กรณี

๘) ในการดำเนินการทางวินัยต้องมีการกล่าวหา ก่อนจึงจะดำเนินการทางวินัยได้ ในการจะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพนักงานลูกจ้างคนใดคนหนึ่งได้นั้นก็ต่อเมื่อมีการกล่าวหาว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยเสียก่อน ซึ่งการกล่าวหา นั้นจะปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือไม่ก็ได้ และข้อกล่าวหา นั้นจะมีพยานหลักฐาน หรือไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนก็ได้ หากการกล่าวหา นั้นยังเป็นที่สงสัยหรือยังไม่มีพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหา กระทำความผิดวินัยหรือไม่ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสืบสวนว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในการดำเนินการทางวินัยไม่จำเป็นต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริงก็ได้ แต่ในกรณีที่ พยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือไม่ปรากฏโดยชัดแจ้งผู้บังคับบัญชาอาจมีการสอบหาข้อเท็จจริงก่อนก็ได้ ดังนั้นกระบวนการสอบหาข้อเท็จจริงจึงเป็นกระบวนการก่อนการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกบังคับให้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาหรือปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งการไม่เรียกผู้ถูกกล่าวหาไปให้ถ้อยคำ หรือไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหาก็ได้ (แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕ / ๒๕๕๖) และหากเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานในเบื้องต้นว่ามีมูลเป็นความผิดทางวินัยก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยได้ทันที (แนวคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๓๙๙/๒๕๕๔)

๙) การดำเนินการทางวินัยแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ

๑. การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ได้แต่ก่อนลงโทษต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกัน ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๑/๒๕๕๕)

๒. การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยยกเว้น กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้งไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ เช่น กรณีละทิ้งหน้าที่ ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลา จนกว่า ๑๕ วันโดยไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลย และ ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึง ความจงใจไม่ปฏิบัติตามตามระเบียบของราชการ หรือกรณีที่กระทำความผิดวินัยร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็น หนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้ที่มีหน้าที่สืบสวน หรือกรณีกระทำความผิดอาญาจนได้รับ โทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นต้น

๑๐) ตามหลักกฎหมายและแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.๔๔๙/๒๕๖๐ เคยได้วินิจฉัยว่า การสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นเพียงขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลสมควรที่จะดำเนินการทางวินัยหรือไม่ ผลที่ได้คือรายงานการสืบสวนข้อเท็จจริงมีใช้คำสั่ง ทางปกครอง การดำเนินการดังกล่าวจึงมิใช่การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทาง ปกครองจึงไม่อยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การ พิจารณาทางปกครองเริ่มต้นที่การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนวินัยเป็นต้นไป

และกรณีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย จากผู้ที่เคยเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมาก่อนถือว่ากรรมการสอบสวนทางวินัยมีความเป็นกลางหรือไม่กรณีนี้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแบ่งออกได้เป็น ๒ แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง ถือว่าการสอบสวนทางวินัยมีความไม่เป็นกลางตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๐/๒๕๕๔ และ แนวทางที่สองไม่ถือว่ากรรมการสอบสวนทางวินัยมีความไม่เป็นกลางโดยมีเหตุผลว่าไม่มีกฎหมายห้ามแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่เคยเป็นกรรมการสืบหาข้อเท็จจริงมาก่อนและกรรมการทั้งสองชุดต่างมีหน้าที่แสง หากข้อเท็จจริงและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาเหมือนกันจึงไม่ถือว่ามีความร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๕/๒๕๕๖ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแบ่งเป็นสองแนวจึงมีการนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดและที่ประชุมใหญ่ได้ มีมติโดยได้ข้อยุติว่า บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีความแตกต่างกันลำพังเพียงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คนเดียวกันทั้งในขั้นตอนการสืบหาข้อเท็จจริงและขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยยังถือได้ว่ามีเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

.....

หลักฐานการเผยแพร่ในเว็บไซต์สาขาวิชา
ตาม URL ดังนี้

chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://law.stou.ac.th/wp-content/uploads/2024/06/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%8C%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B9%84%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%9C%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B9%88.pdf

