

บทที่ 3

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐและการดำเนินการทางวินัยในต่างประเทศและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3.1 รูปแบบและวิวัฒนาการของการควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐในต่างประเทศ

สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจใดๆ ที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้ และจะต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดตามหลักการกระทำทางปกครองและต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีความสำคัญซึ่งประเทศต่างๆ ได้นำแนวทางและนิติวิธีของการดำเนินการดังกล่าวมาใช้อย่างแพร่หลาย กล่าวคือ

3.1.1 ประเทศอังกฤษ

กฎหมายปกครองของอังกฤษมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญก็คือ การจัดให้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการกระทำและการใช้ดุลพินิจขององค์กรทางปกครองต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกปกครองได้มากที่สุดเท่าที่ระบบสังคมที่เป็นอยู่จะเอื้ออำนวยให้ได้ เหตุผลที่สำคัญที่กฎหมายปกครองอังกฤษเน้นถึงการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองไว้เป็นพิเศษก็เพราะอังกฤษเป็นสังคมที่คำนึงถึงความรู้สึกคับแค้นใจ (a sense of grievance) ของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายเจ้าหน้าที่บ้านเมืองอย่างจริงจังและจริงใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองนั้นมีฉ้อโกงหรือเินหาแห่งความไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมประกอบอยู่ด้วย

กฎหมายปกครองของอังกฤษ มิได้แยกตัวออกมาเป็นระบบกฎหมายต่างหากจากระบบกฎหมายใหญ่ของประเทศ ซึ่งต่างกับในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศสซึ่งมีระบบกฎหมายปกครอง (Droit Administratif) แยกไว้สำหรับบังคับใช้กับปัญหาด้านปกครองโดยเฉพาะ นอกจากนี้ อังกฤษยังไม่มีองค์กร หรือวิธีการที่เป็นสากลสำหรับการควบคุมหรือตรวจสอบฝ่าย

ปกครองเป็นการทั่วไปเหมือนอย่างในฝรั่งเศส ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเดือดเนื้อร้อนใจ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองเกือบทุกรูปแบบ สามารถที่จะร้องขอรับการเยียวยาได้จากศาลปกครองท้องถิ่น (Local Administrative Courts) และ Conseil d'Etat แต่กฎหมายปกครองของอังกฤษก็ได้พยายามที่จะจัดกลุ่มประเภทของความเดือดเนื้อร้อนใจของประชาชน ที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองไว้ให้ชัดเจนว่าความเดือดร้อนประเภทใดบ้าง ที่ควรจะได้รับ การเยียวยาและวิธีการขอรับการเยียวยาซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนจะต้องไปดำเนินการร้องเรียนฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม (The Ordinary Courts of Law) หรือบางที่อาจต้องไปดำเนินการร้องเรียนขอต่อคณะกรรมการกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial Committee หรือ Administrative Tribunal) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกิจกรมนั้น โดยเฉพาะหรือในบางกรณีที่ได้รับ ความเดือดร้อนอาจต้องดำเนินการโดยวิธีอุทธรณ์ ต่อรัฐมนตรี (Minister of the Crown) ที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรงเสียก่อนก็ได้ และท้ายที่สุดอาจจะต้องอาศัยช่องทางทางการเมือง เช่น การร้องขอความเป็นธรรมต่อ “Ombudsman” ซึ่งตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.1967 โดย The Parliamentary Commissioner Act 1967 และเรียกชื่อคณะกรรมการการของรัฐสภาดังกล่าวนี้ว่า The Parliamentary Commissioner for Administration หรือ P.C.A.⁴⁰

เมื่อเอกชนได้รับความเสียหายจากคำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองซึ่งกระทำลงโดยฝ่ายปกครองเอง หรือโดยคณะกรรมการพิเศษ (Tribunals) เอกชนนั้นอาจฟ้องคดีเพื่อให้ศาลสูงเยียวยา (Remedy) ความเสียหายของตนตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่เหมาะสมที่จะทำให้ความเสียหายนั้นสิ้นไป ทั้งนี้ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สภาดราขึ้นหรือตามคอมมอนลอว์หรือเอคควิตี้เท่านั้น ซึ่งหมายความว่า หากกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือคอมมอนลอว์หรือเอคควิตี้ไม่ได้รับรองทางเยียวยาของประชาชนในกรณีนั้นๆ ไว้ ประชาชนจะนำคดีมาสู่ศาลไม่ได้ซึ่งต่างกับหลักฝรั่งเศสและภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียย่อมนำคดีมาสู่ศาล (ปกครอง) ได้เป็นหลักหากตนเสียหายเว้นแต่กฎหมายจะห้ามนำมาสู่ศาล

นอกจากนั้น ในอังกฤษยังได้ให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า “ทางเยียวยา” (remedies)⁴¹ ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความไม่แพ้สิ่งที่เรียกว่า “หลักการในการควบคุม” (principle of control) ซึ่งเรียกว่า “กระทำเกินอำนาจ” (ultra vires) หรือ กรณีอื่นๆ บ้าง อันถือว่าเป็นหลักกฎหมายสารบัญญัติและบางครั้งอาจให้ความสำคัญมากกว่าด้วยซ้ำไปและพึงสังเกตว่า คำว่า การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล (Judicial Review of Administration) นั้น มีความหมายกว้าง

⁴⁰ จรัญ ภักดีธนากุล. (2533,มกราคม- กุมภาพันธ์). “การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ.” *ตุลพาท*,37,1. หน้า 96-97.

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). *ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ*. หน้า 68 – 69.

ครอบคลุมทั้งส่วนวิธีสบัญญัติ (ทางเยียวยา หรือ remedies) และส่วนสารบัญญัติ (สิทธิหรือหลักการในการควบคุม)

3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวความคิดว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในฝ่ายบริหารจะเป็นการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปจนไม่สามารถตรวจสอบและคานอำนาจกับฝ่ายอื่นได้ ทั้งยังขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐ ส่วนการจัดตั้งศาลปกครองแยกเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบศาลคู่ โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการ ก็ไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญสหรัฐบัญญัติให้ศาลฎีกาสหรัฐ (The United States Supreme Court) เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างสูงสุด ทั้งนี้เพราะเป็นประเทศที่เกิดทุน และบุชาติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเหนือสิ่งอื่นใด ศาลยุติธรรมสหรัฐได้ใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองค่อนข้างเคร่งครัดเพื่อพิทักษ์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ และคำวินิจฉัย ซึ่งต่อมาได้ก่อรูปขึ้นเป็นวิธีพิจารณาที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ อันเป็นการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบตั้งแต่ต้นก่อนออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ และคำวินิจฉัย

การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง มีกำเนิดมาจากการที่ศาลยุติธรรมสหรัฐใช้อำนาจควบคุมการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครองโดย Due Process of Law ในรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการที่องค์กรฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ และฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะมีกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือกฎระเบียบขององค์กรฝ่ายปกครองเองกำหนดไว้

หลัก Due Process of Law ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญสหรัฐแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1791 และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ปี ค.ศ. 1868⁴² เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนต่อการใช้อำนาจอันมิชอบของรัฐ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวห้ามรัฐบาลสหรัฐ มลรัฐเอาไปซึ่งชีวิต เสรีภาพ หรือ ทรัพย์สิน โดยปราศจาก Due Process of Law หลัก Due Process of Law นอกจากจะมีบทบาท ในการที่ศาลยุติธรรมสหรัฐ ใช้ในการควบคุมการ

⁴² อรรถนิตติ ดิษฐอำนาจ. (2540,มกราคม – มีนาคม). “กลไกในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง.” *ตุลพาห*, 44,1. หน้า 37-38.

กระทำของฝ่ายปกครองแล้วยังมีบทบาทในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกระบวนการนิติบัญญัติ โดยถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ศาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจต้องปฏิบัติในกระบวนการพิจารณาทางอาญาและที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงในการบัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ หลัก Due Process of Law จึงได้พัฒนาเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานทั่วไป

การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยอาศัยกฎหมายวิธีสบัญญัติ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง นับว่าเป็นมาตรการควบคุมที่สำคัญประการหนึ่ง และเป็นมาตรการเชิงป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายแก่ราษฎร หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีที่มาจากหลัก Due Process of Law ในรัฐธรรมนูญสหรัฐซึ่งศาลฎีกาสหรัฐได้อาศัยหลักดังกล่าว กำหนดข้อบังคับในองค์กรฝ่ายปกครองปฏิบัติโดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ Due Process of Law หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตาม การกระทำของฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับไม่ได้ ข้อบังคับต่างๆ ที่สำคัญ ต่อมา ได้นำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1946 จึงถือได้ว่า ศาลยุติธรรมสหรัฐเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายปกครองให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ

นอกจากดังที่ได้กล่าวแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ใช้ระบบอิมพิชเมนต์ โดยมีที่มาของกระบวนการใช้อิมพิชเมนต์ในสหรัฐอเมริกา คือ

ระบบอิมพิชเมนต์ เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ และได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1787 และมีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบัน

การบัญญัติกระบวนการอิมพิชเมนต์ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นเกิดขึ้นจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญขณะนั้น ได้ให้ความสนใจในเรื่องการควบคุมประธานาธิบดี โดยที่ผู้ร่างต้องการสร้างฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและเข้มแข็ง และไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะทำความผิดไม่ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบอำนาจของประธานาธิบดี แต่ไม่ได้ต้องการให้ประธานาธิบดีขึ้นอยู่กับเจตนาของรัฐสภา และได้ขยายขอบเขตให้ใช้กับรองประธานาธิบดี ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง ดังนั้น ระบบอิมพิชเมนต์จึงเป็นองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในโครงสร้างของรัฐบาลใหม่

หลักฐานทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการเกิดกระบวนการอิมพิชเมนต์⁴³ ซึ่งถือได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดที่มีที่มาจากต้องการควบคุมอำนาจของกษัตริย์โดยรัฐสภาและได้เป็นแบบฉบับในการบัญญัติกระบวนการอิมพิชเมนต์ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แม้ว่าหลักการของกระบวนการอิมพิชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาก็จะต่างไปจากหลักการของประเทศอังกฤษ แต่ความมุ่งหมาย โดยพื้นฐานในการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าว คือ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอำนาจที่

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบพัฒนาการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หน้า 39.

ยังคงมีอยู่เหมือนกัน ซึ่งจะต้องหาวิธีการเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นของการกระทำทางการเมืองกับการป้องกัน และลงโทษการใช้อำนาจโดยมิชอบ (the abuse of power)

3.1.3 ประเทศฝรั่งเศส

ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส

1) ในปี ค.ศ. 1799 (พ.ศ. 2342) ได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat) ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร และเป็นທີ່ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่ “สภาแห่งรัฐ” ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ในระยะแรก “สภาแห่งรัฐ” ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ด้วยตนเอง “สภาแห่งรัฐ” เพียงแต่เสนอแนะคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาเองว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “สภาแห่งรัฐ” เสนอแนะหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “สภาแห่งรัฐ” เสนอแนะเสมอ

2) ต่อมาหลังจากที่ “สภาแห่งรัฐ” ได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมและได้เสนอแนะคำวินิจฉัยที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากเอกชนว่า สามารถให้ความคุ้มครองต่อสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของตนได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ได้อย่างพอเหมาะพอควรแล้ว ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ “สภาแห่งรัฐ” ในปี ค.ศ. 1872 (พ.ศ. 2415) โดยที่ฝ่ายบริหารไม่สงวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป “สภาแห่งรัฐ” จึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองนับตั้งแต่นั้นมา⁴⁴

กฎหมายปกครองฝรั่งเศสในประเทศฝรั่งเศส เริ่มเป็นรูปเป็นร่างอย่างเห็นได้ชัดภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 แต่ในความเป็นจริงแล้วก่อนการปฏิวัติ คือในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ได้มีการวางกฎเกณฑ์พิเศษอยู่แล้วเพื่อรองรับการดำเนินงานของฝ่ายปกครองภายใต้ระบบกษัตริย์ เมื่อมีการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 บรรดานักปฏิวัติทั้งหลายที่มีความรู้ทางด้านวิชาการด้านกฎหมายต่างก็ต้องการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Le Principe de la separation des Pouvoirs) มาใช้ในการปกครองประเทศเนื่องจากความหวาดวิตกว่า ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะกลับคืนมาอีกและตนจะได้รับการปกครองที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นที่ผ่านมาในอดีต จึงได้จัดทำกฎหมายฉบับหนึ่งขึ้น คือกฎหมายลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 เพื่อห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ

เมื่อกฎหมายดังกล่าว มีผลใช้บังคับศาลยุติธรรมก็ไม่สามารถเข้ามาพิจารณาคดี

⁴⁴ โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 95.

ที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความได้ จึงเกิดปัญหาตามมาว่าใครจะเป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ ในเมื่อการมอบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความไม่สามารถทำได้ การจัดตั้งศาลขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและอาจสร้างปัญหาตามมา ดังนั้น จึงมีแนวความคิดว่าควรให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาทที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ จะเหมาะสมที่สุด เพราะอย่างน้อยก็เป็นการระงับปัญหาภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ซึ่งไม่เป็นการกระทบถึง หลักการแบ่งแยกอำนาจและนอกจากนี้ ฝ่ายปกครองเองก็ย่อมเข้าใจถึงกระบวนการในการดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีอีกด้วย แนวความคิดดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดระบบการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองขึ้น ภายในฝ่ายปกครองอันเป็นการควบคุมในระบบบังคับบัญชา (le contrôle hierarchique) โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงซึ่งก็คือรัฐมนตรีจะเป็นผู้ชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน หรือระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน⁴⁵

ในการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปเท่านั้น

3.1.4 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องมาถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 และมาเป็นแนวความคิดนิติรัฐในคริสต์ศตวรรษที่ 20 กล่าวคือ แนวความคิดเสรีนิยมทำให้เริ่มยอมรับการที่ประชาชนมีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครองต่อศาลเพื่อให้ศาลควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ในระยะแรกประชาชนจะฟ้องฝ่ายปกครองได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับอำนาจฟ้องไว้โดยเฉพาะมิฉะนั้นประชาชนย่อมไม่มีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครอง เรียกว่า หลักอำนาจฟ้องคดีตามที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะราย (Enumerationsprinzip) ส่วนแนวความคิดนิติรัฐ (Rechtsstaats-idee) เรียกร้องหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในอำนาจบริหาร (อำนาจบริหารประกอบด้วยรัฐบาลและฝ่ายปกครอง) จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล ทั้งนี้ มิใช่ว่าการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองจะถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ แต่เฉพาะนิติกรรมทางปกครองเท่านั้นที่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่า จะมีบทบัญญัติในกฎหมายปกครองพิเศษ เฉพาะเรื่องรองรับอำนาจฟ้องไว้โดยเฉพาะหรือไม่ เรียกหลักการฟ้องคดีนี้ว่า หลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Generalklausel) รัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้ยึดหลักอำนาจฟ้องคดีอย่างกว้าง และศาลมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของนิติกรรมทางปกครอง แต่ไม่มีอำนาจเข้าไป

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2547). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. หน้า 17-18.

วินิจฉัยในเนื้อหาของดุลพินิจฝ่ายปกครอง

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

1) การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในเชิงป้องกัน (Praventiver Rechtsschutz) เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายในอำนาจบริหารในส่วนของฝ่ายปกครอง โดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งแต่เริ่มดำเนินการรับเรื่องสืบหาข้อเท็จจริง ปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลพินิจ จนถึงขั้นตอนของการวินิจฉัยและออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่ง หรือ ใบอนุญาตต่างๆ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการทุกขั้นตอน โดยชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติและชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติทางปกครอง ทำนองเดียวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (Justizmassig)

2) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข (Repressiver Rechtsschutz) เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองแล้ว อันมีผลไปกระทบสิทธิ หรือ ได้แย้งสิทธิของประชาชน ซึ่งได้แก่การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายในของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอีกประการหนึ่ง อำนาจควบคุมตรวจสอบทั้งสองประการนี้แตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือศาลจะควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยกฎหมายสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติของนิติกรรมทางปกครอง (Rechtmassigkeitskontrolle) ส่วนการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองนั้นจะควบคุมตรวจสอบ ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์เนื้อหาของการใช้ดุลพินิจของนิติกรรมทางปกครอง (Rechtmassigkeits- und Zweckmassigkeitskontrolle)⁴⁶

การที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามกฎหมายไม่เพียงแต่ทำให้ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ยังสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการด้วย ฝ่ายตุลาการ โดยศาลปกครองมีหน้าที่จะต้องควบคุมตรวจสอบ ถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจึงอยู่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรผู้ตรากฎหมายและศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรผู้ควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่การควบคุมของฝ่ายตุลาการ โดยศาลปกครองนั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชน

⁴⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2546). กฎหมายปกครอง. หน้า 150-153.

ผู้ถูกระทบสิทธิได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ทั้งฝ่ายปกครองและศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายด้วยกันฝ่ายปกครองใช้กฎหมายในเชิงบริหารจะต้องกระทำทำให้ชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässig) และชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือนโยบายของกฎหมายนั้น (Zweckmassig) ศาลปกครองจะใช้กฎหมายทำนองเดียวกับฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง แต่จะควบคุมตรวจสอบถึงความถูกต้อง ในการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง เฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeit) สำหรับเรื่องความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือนโยบายของกฎหมายนั้น (Zweckmassigkeit) เป็นเรื่องของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะเท่านั้นการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการใช้ริเริ่มในขั้นต้นของการใช้อำนาจรัฐ เมื่อพิจารณาเรื่องเฉพาะรายในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนผู้ถูกระทบสิทธิ ส่วนการใช้กฎหมายของศาลปกครองเป็นเพียงปฏิกิริยาของการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง เมื่อศาลปกครองเห็นว่า การใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบกพร่อง ศาลจะต้องพิจารณาและพิพากษาคดีโดยแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและของศาลปกครองจึงมีลักษณะที่คล้ายกันมาก แต่ศาลปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยสุดท้าย (Letztentscheidung)

3.1.5 ประเทศสิงคโปร์

ในประเทศสิงคโปร์จะมีสำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) มีสำนักงานกลางเมืองแห่งเดียว เช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ช. การจัดองค์กรของ CPIB แบ่งออกเป็น 2 กอง คือ 1. กองปฏิบัติการ (Operations Division) 2. กองสนับสนุนด้านการบริหารและผู้เชี่ยวชาญ (Administration and Specialist Division) และหน้าที่ของกองปฏิบัติการ คือ มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริต แบ่งออกเป็น 4 หน่วย สืบสวนสอบสวน ซึ่งหน่วยหนึ่งเป็นหน่วยสืบสวนพิเศษ (Special Investigation Team) ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรื่องยุ่งยากซับซ้อนและเรื่องสำคัญเมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จ จะส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณา สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป สำหรับคดีที่มีหลักฐานไม่เพียงพอฟ้องคดีต่อศาลจะส่งไปยังกรมที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป⁴⁷

3.1.6 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี จะมีหน่วยงานที่เรียกว่า KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) เรียกโดยย่อว่า “คิกแคค” มีอำนาจหน้าที่ คือ การดำเนินคดีอาญา

⁴⁷ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักนโยบายและแผน. (2544, 10-11 พฤษภาคม). “การปราบปรามการทุจริต (Fighting Corruption : Common Challenge and Shared Experiences),” (รายงานการประชุมสัมมนา).

กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ KICAC จะดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียนเข้ามา โดยจะทำการตรวจสอบ และยืนยันความถูกต้อง เพื่อส่งเรื่องให้สำนักงาน

ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี จะมีหน่วยงานที่เรียกว่า KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) เรียกโดยย่อว่า “คิกแคค” มีอำนาจหน้าที่ คือ การดำเนินคดีอาญา กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ KICAC จะดำเนินการ เมื่อมีการร้องเรียนเข้ามา โดยจะทำการตรวจสอบ และยืนยันความถูกต้อง เพื่อส่งเรื่องให้สำนักงาน อัยการดำเนินการสอบสวน เมื่ออัยการสอบสวนแล้วให้แจ้งผลการสอบสวนมายัง KICAC ต่อ และหากไม่มีการดำเนินการของอัยการภายใน 3 เดือน ให้ KICAC ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลสูง⁴⁸

3.1.7 ในเขตการปกครองพิเศษ ฮองกง (Independent Commission Against Corruption) เรียกโดยย่อว่า ICAC มีหน้าที่ในการต่อต้านคอร์รัปชัน กระทำการโดยการสืบสวนสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีการป้องกันคดีขจัดโอกาสในการคอร์รัปชันโดยแนะนำวิธีการต่อต้านคอร์รัปชันให้การศึกษาแก่ประชาชนถึงความชั่วร้ายของคอร์รัปชันและสนับสนุนให้มีการต่อต้านคอร์รัปชัน การถ่วงดุลอำนาจของระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของ ICAC ในเขตปกครองพิเศษ ฮองกง ICAC จะไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีเองเป็นอำนาจของ Secretary for Justice ซึ่งถือว่าเป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจ⁴⁹

แนวคิดการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็ในในประเทศหรือในต่างประเทศจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการใกล้เคียงกัน เนื่องจากข้าราชการเป็นบุคคลของรัฐที่เป็นผู้ใช้ อำนาจแทนรัฐหรือใช้อำนาจทางปกครองของรัฐเพื่อให้การดำเนินการของรัฐ บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเป้าหมายอันจะทำให้ประโยชน์สาธารณะหรือบริการสาธารณะของรัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง ข้าราชการจึงต้องมีวินัยเป็นตัวควบคุมการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ก็จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยต่อไป

3.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับในส่วนของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการและการฟ้องคดีต่อศาล ในประเทศ

⁴⁸ นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. (2543, ตุลาคม). ประเทศเกาหลีใต้กับความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต(สำนักงาน ป.ป.ช.);” จุลสารสุจริต 4. หน้า 20-23.

⁴⁹ พันโทกมล ประจวบเหมาะและคณะอื่นๆ. (2543, 20-23 กันยายน). “รายงานการศึกษาฐานแลกเปลี่ยน ประสบ การณ์ระดับผู้บริหาร ณ สำนักงาน ไอ ซี เอ ฮองกง สาธารณรัฐประชาชนจีน.” หน้า 3.

สหรัฐอเมริกาที่นอกจากจะเป็นไปตามกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (due process of law) และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) แล้ว กรณีจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีชื่อว่า Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ด้วยกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) นี้ เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีหลักการและแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการคือหลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักทั้งสองเป็นที่สะท้อนถึงกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) โดยมีขั้นตอนและรายละเอียด ดังนี้

1) กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยจะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าว ต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี จากนั้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถจ้างทนายได้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องมาจากข้าราชการจะมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

2) หลังจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งนั้นแล้ว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในการพิจารณาชั้นองค์กรต้นสังกัด จะไม่มีการสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดีแต่อย่างใด โดยตัวอย่างที่สะท้อนถึงการตัดสินใจโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อาทิเช่น ในคดี Philadelphia Co V. Securities Exchange mission (1948) ที่ศาลวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ว่า ศาลหรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการไม่อาจกระทำได้โดยชอบ หากไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีโอกาสรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

3) เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั่นคือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหากับผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน

อนึ่ง สำหรับคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน⁵⁰ เพื่อ

⁵⁰ จิรนิติ หะวานนท์.(2523,พฤศจิกายน- ธันวาคม). “วิธีพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา”. คุณภาพ,27,6. หน้า 65 -68.

ประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกระบวนการต่อไป

3.2.1 การอุทธรณ์คำสั่งของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งนั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งออกเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลา ก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น กรณีถือได้ว่ามีความสำคัญและประเด็นที่พึงต้องพิจารณาทั้งในส่วน of ระบบโครงสร้างและระเบียบวิธีพิจารณา ซึ่งการศึกษาในแต่ละกรณีจะประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์คำสั่งก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)⁵¹

เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission หรือ C.S.C.) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ โดยคำร้องอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะต้องเสนอพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งทั้งผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรต้นสังกัดมีสิทธิที่จะเสนอพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ และมีสิทธิที่จะซักค้านพยานอีกฝ่ายหนึ่ง โดยผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติราชการองค์กรคู่อุทธรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมจากคนกลางที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในคดี และเป็นการป้องกันมิให้องค์กรต้นสังกัดปกปิดตนเองจากการตรวจสอบขององค์กรภายนอก เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมให้มากที่สุด

สำหรับในขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) จะต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังได้ เพราะเป็นหลักประกันว่าพยานจะไม่ถูกข่มขู่และข้อเท็จจริงที่ได้จะมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นตามหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (due process of law) เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนทำการสอบสวนเสร็จ เจ้าหน้าที่ที่ต้องทำรายงาน พร้อมความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดี ถ้าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็น ของเจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้วินิจฉัยตัดสินคดี

⁵¹ แหล่งเดิม, หน้า 66 – 69.

ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ถือเป็นที่สุด ฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์ขอให้สั่งพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น พบว่ามีพยานหลักฐานใหม่ หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตีความกฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์จะทำการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเท่าที่มีอยู่ โดยจะนั่งพิจารณาสอบสวนคดีอีก

ทั้งนี้ หากข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) สามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (Federal District Court) ได้ โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่า องค์ก่รต้นสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดถูกต้องหรือไม่ และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารมีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งศาลจะไม่นั่งพิจารณาคดีอีก แต่จะวินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหารและอาจสั่งให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในอดีตการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) จะปรากฏถึงปัญหาจากการทำหน้าที่ในการสวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือเป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีจึงเกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ที่เป็นทั้งผู้ออกและผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาด ด้วยเหตุนี้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงตรากฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) โดยทำการแยกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ออกเป็นหน่วยงานต่างๆ ที่มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกัน และมีความถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่⁵²

(1) Office of Personnel Management (OPM) หรือองค์ในการบริหารงานบุคคล โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล อาทิ เช่น การจัดการทรัพยากรบุคคล การประเมินผล และการบังคับให้กฎหมายหรือระเบียบการบริหารงานบุคคลต่างๆ ที่เป็นของรัฐบาลกลาง สำนักงานนี้จะป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีผู้อำนวยการที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยคำแนะนำและเห็นชอบของสภาสูงของประเทศสหรัฐอเมริกา

(2) Federal Labour Relation Authority (FLRA) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์

(3) Office of Special Counsel (OSC) หรือสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีบทบาทเสมือนอัยการ

(4) Merit System Protection Board (MSPB) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์

⁵² วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. (2549). คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา พิมพ์ครั้งที่ 1 สำนักงาน กพ. หน้า 2 - 4.

ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท

ด้วยเหตุนี้ สำหรับในเรื่องของการทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนตุลาการของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (MSPB) นี้ คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์แทนที่บทบาทในอดีตของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) กรณีจึงส่งผลให้เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นตามกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) แล้ว หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือได้รับความเดือนร้อนหรือเสียหายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้

2) การอุทธรณ์คำสั่งภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

ในส่วนการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นนั้น กรณีเป็นประเด็นสำคัญที่จำต้องพิจารณา เนื่องจากผลจากการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐครั้งสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้ศึกษาได้จำแนกรายละเอียดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ออกเป็นกรณีต่างๆ ทั้งในส่วนของโครงสร้างและระบบอำนาจหน้าที่ และระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยในแต่ละกรณีจะมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้

3) โครงสร้างและระบบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

การจัดองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการรักษาผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐอันเป็นไปตามระบบคุณธรรม ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยมิชอบ และข้าราชการประจำได้รับการปกป้องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารของส่วนราชการ ตลอดจนเป็นการแทนที่การทำงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ในอดีตที่สวมบทบาทหลากหลายที่ขัดแย้งกันเองตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จึงมีลักษณะเป็นองค์กร “อิสระกึ่งตุลาการ” ในสังกัดฝ่ายบริหาร โดยมีการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยกรรมการดังกล่าวจะมีวาระการดำรงตำแหน่งจำนวนเจ็ดปีและสามารถอยู่ใน

ตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ กรรมการผู้ครบวาระอาจดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมใหม่แทน แต่การดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี

ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) อยู่ทั้งหมดประมาณ 230 คน โดยเจ้าหน้าที่จำนวนดังกล่าวนี้จะรับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่⁵³

3.2.2 ขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐ อาทิ คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำสั่งให้ย้ายโอน คำสั่งให้พักงาน คำสั่งลดตำแหน่ง และคำสั่งลดขั้นเงินเดือน หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กระทบกับสิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบบำนาญข้าราชการและลูกจ้างและคำร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างภายใต้กฎหมาย Whistleblower Protection Act กฎหมาย Uniformed Service Employment and Reemployment Rights Act และกฎหมาย Veterans Employment Opportunities Act เป็นต้น นอกจากนี้การรับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลข้างต้นแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ อันเป็นเรื่องที่สำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย

2) วินิจฉัยคดีที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC) เป็นผู้ฟ้อง กรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและขัดกับกฎหมาย Hatch Act

3) ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management (OPM) ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

4) ศึกษาและจัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดี และรัฐสภาว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดภัยจากพฤติกรรมที่ต้องห้ามหรือไม่ประการใด

ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ดังกล่าวนี้ เป็นหน้าที่หลักที่สำคัญควบคู่กับการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยรายงานนี้จะเป็นปรอทวัดคุณธรรมว่าระบบราชการมีคุณธรรมปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองและปลอดภัยจากพฤติกรรมทางการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามหรือไม่ โดยรายงานดังกล่าวจะใช้เครื่องมือทางการวิจัยทดสอบที่หลากหลาย ทั้งการออกภาคสนาม การสัมภาษณ์ และการออกแบบสอบถาม เป็นต้น

⁵³ แหล่งเดียวกัน, หน้า 4 -10.

5) ออกหมายเรียกบุคคลให้มาเป็นพยาน มาให้การ หรือนำส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

6) สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน

7) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

8) การจัดทำค่าของบประมาณเสนอโดยตรงต่อรัฐสภา หากเห็นว่าไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอจากประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะรับไว้พิจารณา อาทิ เช่น (1) ใต้วงหรือวินัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์มาจากหน่วยงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) (2) ไกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ในหน้าที่ของคณะอนุญาโตตุลาการ ด้านแรงงานสัมพันธ์ (FLRA) (3) ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การให้คำรับรอง การเลิกจ้าง หรือเกี่ยวกับเงินผลประโยชน์ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรในการบริหารงานบุคคล (OPM) (4) พิจารณาสอบสวนคำวินิจฉัยที่ออกมาโดยฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน กฎ หรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพราะเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC)⁵⁴

3.3 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส

การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ผู้ศึกษาได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาทตั้งแต่ขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรฝ่ายปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งและการนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล ตลอดจนตัวอย่างของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ศาลได้ทำการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยการศึกษาในแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.3.1 ข้อความคิดว่าด้วยข้าราชการและโทษทางวินัย

การที่จะทำความเข้าใจในการพิจารณาถึงองค์กรและผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศฝรั่งเศส นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทราบข้อความคิด

⁵⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่รัฐ. หน้า 71.

เบื้องต้นถึงบุคลากรภาครัฐประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ก่อน ซึ่งปกติแล้วบุคลากรภาครัฐในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท เช่น ข้าราชการ ลูกจ้างขององค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงาน พนักงานขององค์กรฝ่ายปกครอง ที่เป็นไปในรูปสัญญาจ้างแรงงาน และผู้อยู่ในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าว ถือได้ว่า มีความคล้ายคลึงกับการแบ่งประเภทบุคลากรภาครัฐในประเทศไทย โดยหากพิจารณาถึงเฉพาะบุคลากรภาครัฐ ในประเภทข้าราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า จากบรรดาคำพิพากษาทั้งของศาลปกครองสูงสุด* และของศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลสามรถ ที่จะอธิบายถึงนิยามและคำจำกัดความของคำว่าข้าราชการได้ว่า ข้าราชการคือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดเป็นการถาวรในหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของฝ่ายปกครอง โดยความเป็นข้าราชการจะถูกสร้างขึ้นมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสำหรับกรณีของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส นั้น สามารถจำแนกออกได้เป็นจำนวน 3 ประเภท คือ ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ ไม่รวมถึงบรรดาแพทย์เนื่องจากถือว่าเป็นวิชาชีพอิสระ กล่าวคือข้าราชการประเภทแรกที่เป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางนั้น ข้าราชการประเภทดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งโดยคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติงานประจำเต็มเวลามีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในระบบสายการบังคับบัญชาและจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือองค์การมหาชนแห่งชาติที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (เฉพาะแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการและตำแหน่งสมุหบัญชีเท่านั้นที่มีสถานะเป็นข้าราชการ) ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐจะมีการกำหนดคุณลักษณะไว้คล้ายกันกับข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางคงจะมีความแตกต่างกันบ้างบางประการตามลักษณะเฉพาะของการปฏิบัติงานในองค์กรต่างๆ แต่ละแห่งเท่านั้น⁵⁵

นอกจากข้าราชการทั่วไปดังกล่าวแล้ว ข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสยังหมายรวมถึงบรรดาข้าราชการประเภทพิเศษซึ่งมีกฎหมายกำหนดสถานะเป็นการเฉพาะอาทิเช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการในรัฐสภา ตุลาการในศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และตุลาการศาลบัญชีภูมิภาคเป็นต้น ทั้งนี้ บรรดาบุคลากรที่เป็นข้าราชการประเภทพิเศษดังกล่าว หรือแม้แต่บุคลากรในองค์กรวิชาชีพ นั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

* เพื่อให้เกิดความเข้าใจกันและสามารถเทียบเคียงกับระบบศาลปกครองของไทยจึงขอเรียกสภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองว่า “ศาลปกครองสูงสุด”

⁵⁵ เจตน์ สดวารศิลป์, (2549, พฤษภาคม – สิงหาคม) “สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษ

ทางวินัย : ประสพการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6,2 หน้า 64- 69.

ภาครัฐขึ้น กรณีจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากเหตุที่ว่ากฎหมายนั้นได้กำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย ตลอดจนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้แตกต่างกับข้าราชการอื่นโดยทั่วไป ซึ่งสำหรับการศึกษาค้นคว้าการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงเฉพาะข้าราชการที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปเท่านั้น

ในเบื้องต้น หากจะทำการพิจารณาถึงภาพของการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศฝรั่งเศส ก่อนอื่นจำเป็นที่จะต้องทำการพิจารณาถึงระดับของการลงโทษทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสโดยทั่วไปก่อน ซึ่งการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะเป็นไปตามพื้นฐานของกฎหมายดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 และพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 ด้วยเหตุนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถที่จะจำแนกโทษทางวินัยทั้งหมด 4 กลุ่มด้วยกันคือ

โทษกลุ่มที่ 1 ได้แก่ โทษตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์ โดยโทษประเภทนี้ถือเป็นโทษที่เบาที่สุด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้โดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาหารือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

โทษกลุ่มที่ 2 การตัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือการเลื่อนระดับ โดยการลงโทษชนิดนี้สามารถเป็นได้ทั้งการลงโทษหลักหรืออาจเป็นการลงโทษร่วมกับการลงโทษในกลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มที่ 3 ก็ได้

โทษกลุ่มที่ 3 การลดตำแหน่งและการให้ออกจากราชการชั่วคราวเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือนถึง 2 ปี

โทษกลุ่มที่ 4 การให้ออกจากราชการและการไล่ออกจากราชการ

3.3.2 การดำเนินการทางวินัย⁶

ขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นต้นแบบสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กล่าวเช่นนี้เพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสหลายประการต่างมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาของศาล โดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่างๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใดๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญทั้งสองประการนี้ ประเทศไทยได้มีการนำมาประยุกต์และกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก

⁵⁶ แหล่งเดิม, หน้า 71-81

อย่างไรก็ดี หากจะทำการพิจารณาถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสอาจต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรกเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป ที่เมื่อองค์การฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ซึ่งจะได้ขอกล่าวรายละเอียดไว้ในส่วนนี้ ส่วนประเภทที่สองเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการประเภทพิเศษ โดยองค์การที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองพิเศษ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าจะไม่ขอกล่าวรายละเอียดไว้ เพราะเป็นเรื่องการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองพิเศษ

สำหรับประเภทแรกที่เป็นดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป โดยองค์การฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น การดำเนินการทางวินัยจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกา ลำดับที่ 84 – 961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยของข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางและหนังสือเวียน ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1999 ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่สำคัญต่อข้าราชการทั่วไปดังนี้ คือ

1) เมื่อเกิดกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดขึ้น องค์การผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะทำรายงานเกี่ยวกับกรณีการลงโทษทางวินัยเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วย บรรดาข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับความผิดทางวินัย ตามมาตรา 2 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กับความเห็นที่ข้อเท็จจริงนั้นเข้าลักษณะความผิดทางวินัยหรือไม่อย่างไร พร้อมความรุนแรงของความผิดวินัยดังกล่าว

2) นอกจากการที่องค์การผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องทำรายงานเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามข้อ 1 แล้วองค์การผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยยังมีหน้าที่ต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยหนังสือแจ้งจะต้องระบุถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการเรียกดูหรือตรวจสอบบรรดาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือตนในการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยในหนังสือแจ้งดังกล่าวถือเป็นแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญยิ่ง ซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามอาจเป็นเหตุให้ศาลปกครองทำการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ในที่สุด

3) เมื่อได้ทำการแจ้งสิทธิถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วขั้นตอนต่อไปก่อนจะมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ผู้ถูกกล่าวหาพึงที่จะมีสิทธิได้รับการแจ้งวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยการแจ้งดังกล่าวต้องทำการแจ้งภายในสิบห้า

วัน ก่อนวันนั่งพิจารณาเป็นอย่างน้อย ซึ่งระยะเวลาสิบห้าวันนั้น จะต้องเริ่มนับตั้งแต่เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ลงนามรับจดหมายแจ้งวันนั่งพิจารณา ซึ่งในประเด็นของการนับระยะเวลาสิบห้าวันนี้ ถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่เป็นสาระสำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยการไม่เคารพเงื่อนไขดังกล่าวจะนำไปสู่การที่ศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้

อนึ่ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสามารถสั่งเลื่อนการนั่งพิจารณาครั้งแรกได้หากมีความจำเป็น โดยการแจ้งเพื่อนั่งพิจารณาใหม่จะต้องพึงเคารพเงื่อนไขเวลาสิบห้าวันด้วยเช่นเดียวกัน และสามารถเลื่อนการพิจารณาได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น

สำหรับในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้นพึงจะต้องได้รับแจ้งการนั่งพิจารณาเป็นระยะเวลาล่วงหน้าอย่างน้อยสิบวัน โดยการส่งหนังสือนัดประชุมนี้จะต้องแนบรายงานเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยเรื่องดังกล่าวพร้อมไปด้วย

4) ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณา สามารถจำแนกขั้นตอนต่างๆ เริ่มจากการที่ประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอข้อเท็จจริงต่างๆ แห่งกรณี การสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการที่ประชุมได้ จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องมีการรับฟังถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและรับฟังคำพยาน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการด้วย

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

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การพิจารณาคณะกรรมการอาจสั่งให้องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยดำเนินการไต่สวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ โดยพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเพิ่มเติมนี้จะต้องถูกแจ้งให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อที่จะทราบรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป

5) ในส่วนของการจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะทำการลงมติกำหนดว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดหรือไม่หากมีความจะต้องรับโทษในสถานใด โดยอาศัยการพิจารณาข้อมูลที่ได้รับจากบรรดาเอกสารต่างๆ อันเกี่ยวกับกรณีการสอบสวนนั้นๆ ทั้งหมด เช่น รายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับการสอบสวนวินัย คำแถลงของผู้ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อกล่าวหาบนพื้นฐานของหลักความเป็นกลางหรือปราศจากอคติความลำเอียงในการพิจารณา ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตกเป็นหน้าที่ของบรรดาศาลปกครองชั้นต้นต่างๆ โดยอาศัยอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (CEDH) เป็นฐานทางกฎหมายด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ ประธานคณะกรรมการสอบสวนจะเสนอให้ที่ประชุมดำเนินการพิจารณาว่าบทลงโทษนี้เหมาะสมหรือไม่กับข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยบทลงโทษที่เสนอนี้จะต้องได้รับมติเป็นเสียงข้างมากของกรรมการทั้งหมดที่เข้าประชุม หลังจากคณะกรรมการมีมติโดยเสียงข้างมากกำหนดให้บทลงโทษใดบทลงโทษหนึ่งเป็นบทลงโทษที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบ ทั้งนี้ การจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำร้อง และเงื่อนไขอาจถูกขยายเป็นสองเดือน ในกรณีที่มีการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จากนั้นคณะกรรมการโดยประธานจะได้แจ้งความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผลประกอบไปยังผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษต่อไป อนึ่งหากคณะกรรมการเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีความผิดทางวินัยใดๆ ให้ถือว่าคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยโดยสมบูรณ์แล้ว

ในการนี้เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีข้อผูกมัดอันใดที่จะต้องสั่งการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แต่อย่างไรก็ตาม หากองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ออกคำสั่งลงโทษเป็นอย่างอื่นไปจากที่คณะกรรมการเสนอมาผู้มีอำนาจดังกล่าวจะต้องแจ้งคำสั่งพร้อมเหตุผลประกอบในการสั่งลงโทษที่แตกต่างออกไปจากมติคณะกรรมการด้วย ด้วยเหตุนี้ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงไม่อาจถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะเหตุว่า ความเห็นดังกล่าวไม่ได้ก่อความกระทบกระเทือนอันใดต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล กรณีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลในคำสั่งลงโทษขององค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

3.3.3 การอุทธรณ์คำสั่ง⁵⁷

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับการได้ทันที ดังนั้น หากจะมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้สองรูปแบบคือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทั้งสองแบบนี้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง

⁵⁷ แหล่งเดิม, หน้า 86-89

มีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือจะยื่นคำสั่งลงโทษก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด

นอกจากนี้ หากปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งลงโทษตั้งแต่กลุ่มที่ 2 เป็นต้นไป ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือน ได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะถูกดำเนินการโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งในคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือนที่เรียกว่า “คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน” โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และทำความเห็นเสนอต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจเป็นการยืนยันคำสั่งหรือความเห็นว่าการลงโทษหรือยกเลิกโทษได้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์ดังกล่าวนี้ ศาลปกครองไม่ถือเป็นขั้นตอนบังคับที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องกระทำก่อนนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองแต่อย่างใด อนึ่ง การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือนนั้น จะเป็นผลให้การนับอายุความในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สิ้นสุดหยุดลงจนกว่าคณะกรรมการจะได้แจ้งความเห็นในการพิจารณาคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้น

จากการที่ได้กล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในบทที่ 2 และในบทนี้ได้กล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในต่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่า การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการอื่นในต่างประเทศ มีลักษณะใกล้เคียงกับของประเทศไทย และสุดท้ายของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือคำสั่งลงโทษทางวินัยก็ต้องไปสู่การพิจารณาของศาลในประเทศนั้นๆ หรือศาลปกครองเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในกรณีอื่นๆ ในต่างประเทศ เช่น ระบบการควบคุมและการตรวจสอบการกระทำและการใช้ดุลพินิจขององค์กรทางปกครองต่างๆ องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบก็มีหน้าที่ตรวจสอบและส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการเพื่อฟ้องร้องคดีต่อศาลต่อไป นั่นก็คือ อัยการ หรือบางประเทศกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง กรณีดังกล่าว มีความแตกต่างจากการดำเนินการขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของไทย ที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ ซึ่งอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย ในเรื่องการชี้มูลความผิดกรณีการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ของข้าราชการ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ต้องถือเอาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน โดยไม่ต้องดำเนินการ

สอบสวนอีกและโทษที่จะต้องลงกับผู้ถูกซึ่งมูลความผิดจะเป็นโทษทางวินัยร้ายแรงตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมูลเท่านั้น ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จำเป็นต้องชี้ให้เห็นความแตกต่างในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดผลกระทบในเรื่องต่างๆ ที่จะกล่าวถึงในบทที่ 4 ต่อไปต่อจากนี้จะขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพิ่มเติม ประกอบกับกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครอง กรณีเกี่ยวกับการซึ่งมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบจากการซึ่งมูลความผิดวินัยร้ายแรงดังกล่าวต่อไป

3.4 หลักเกณฑ์เรื่องเงื่อนไขในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการไทย

การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการดำเนินการทางวินัย อันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย เช่น กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (2539) ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้กำหนดไว้ ดังนี้ (1) กระบวนการออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (2540) (2) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (3) องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน (4) คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน (5) การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน (6) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

3.5 ความสมบูรณ์ของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย

ในเรื่องของการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย นั้น เนื่องจากคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งในเรื่องของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวถือเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐที่มีต่อข้าราชการ ดังนั้น เพื่อให้สิทธิต่างๆ ของข้าราชการได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ไว้เป็นหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นสองประการคือ

ประการที่หนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ ซึ่งในเรื่องขององค์กรผู้ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ นั้น ได้แก่ผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ กำหนดให้อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ หรือกฎหมายมอบอำนาจให้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ดังนั้น ในส่วนของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิด

ทางวินัยข้าราชการ องค์กรผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งก็คือผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นเอง

ประการที่สอง เจื่อนใจเกี่ยวกับแบบวิธีและขั้นตอนการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ โดยในเรื่องการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ นั้นผู้มีอำนาจออกคำสั่ง จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม ขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยในส่วนของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์อันเป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งให้สอบสวนทางวินัยว่าผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยต่อเมื่อปรากฏว่า (1) เมื่อมีการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (2) การกล่าวหาอันมีมูลที่ควรกล่าวหา ซึ่งโดยสรุป หากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยคำสั่งใดไม่ได้ปรากฏเงื่อนไขในสองประการดังกล่าวข้างต้น คำสั่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.6 ผลของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

ในส่วนของข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ผลที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าวอาจสรุปได้สามประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ในส่วนของกระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (2540)

ประการที่สอง ผู้ถูกกล่าวหาเกิดสิทธิบางประการในกระบวนการพิจารณา เช่น สิทธิในการได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการสอบสวน⁵⁸

สิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยเมื่อมีคำสั่งคณะกรรมการสอบสวนต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งแจ้งสิทธิที่จะได้รับแจ้งพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็น⁵⁹

สิทธิในการนำพยานความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวน โดยในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา นั้น ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำพยานความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในที่สอบสวนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 23⁶⁰

ประการที่สาม เกิดผลกระทบต่อข้าราชการผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

⁵⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 27.

⁵⁹ แหล่งเดิม, มาตรา 31.

⁶⁰ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ 2052/2541.

ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงในหลายประการ เช่น เป็นเหตุที่อาจถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนได้ โดยการถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง นั้น เข้าหลักเกณฑ์ที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้ผู้ที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยดังกล่าวพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนการพิจารณา ส่วนหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้นให้เป็นไปตามกฎ ก.พ. ซึ่งมีผลต่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยในส่วนของ การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการที่ปัจจุบันมีการเลื่อนขั้นปีละสองครั้งนั้น ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและละครั้งมีเงื่อนไขข้อหนึ่งกำหนดว่าในครั้งปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่าสองเดือน⁶¹

ดังนั้น หากข้าราชการมีกรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงจนอาจถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 2 เดือน ก็จะขาดคุณสมบัติในการเลื่อนขั้นเงินเดือนในรอบปีนั้น

อีกกรณีหนึ่ง คือหากข้าราชการผู้ใดถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่จะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนกำหนดให้ผู้มีอำนาจเลื่อนขั้นเงินเดือนรอการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ก่อนและให้กั้นเงินสำหรับเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ด้วย เมื่อการสอบสวนและการพิจารณาแล้วเสร็จจึงพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลของการสอบสวน⁶²

ดังนั้น ในการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีหากข้าราชการผู้นั้นถูกแต่งตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงก็ต้องถูกชะลอการเลื่อนขั้นเงินเดือนจนกว่าจะมีการสอบสวนพิจารณาแล้วเสร็จ เป็นเหตุให้อาจถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะเหตุมีมลทินมัวหมองได้ คือ กรณีที่ข้าราชการผู้ใดถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้วคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ามีความผิดควรสงฆ์เป็นอย่างยิ่งว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ ซึ่งถ้าให้รับราชการต่อจะทำให้เสียหายแก่ราชการ อ.ก.พ. สามารถพิจารณาสั่งการให้ออกจากราชการเพราะเหตุมีมลทินมัวหมองได้และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จ บำนาญ

3.7 กระบวนการโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ในเรื่องของการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย นั้น บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดในเรื่องของการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้โดยตรง แต่กำหนดไว้เพียงให้สามารถโต้แย้งคัดค้านได้เฉพาะกรรมการสอบสวนที่ถูก

⁶¹ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544, ข้อที่ 7(3).

⁶² แหล่งเดิม, ข้อ 13.

แต่งตั้งขึ้นเท่านั้น โดยผู้ที่ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนได้ ถ้ามีเหตุที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (2540) หรือเหตุอื่นอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามที่กำหนดในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶³

สำหรับวิธีการยื่นคัดค้านนั้น ให้ผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนยื่นคัดค้านเป็นหนังสือต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้นภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งหรือทราบเหตุแห่งการคัดค้าน โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การสอบสวนไม่ได้รับความจริงและไม่มีความยุติธรรมอย่างไร

ในส่วนของการพิจารณาคัดค้านนั้น กรรมการสอบสวนที่ได้รับการคัดค้านอาจทำหนังสือชี้แจงได้และหากผู้สั่งแต่งตั้งเห็นว่าเหตุผลของการคัดค้านรับฟังได้ก็ให้สั่งให้กรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านนั้น พ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน แต่ถ้าเห็นว่าเหตุผลของการคัดค้านนั้นไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็สั่งยกคำคัดค้านนั้นได้ โดยต้องแสดงเหตุผลของการพิจารณาสั่งการดังกล่าวด้วย และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ โดยคำสั่งยกคำคัดค้านนั้นให้เป็นที่สุด แต่หากเมื่อมีการยื่นคัดค้านกรรมการสอบสวนแล้วภายใน 15 วัน ผู้สั่งแต่งตั้งยังไม่สั่งการใดๆ ให้ถือว่ากรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน โดยที่การพ้นจากกรรมการสอบสวนดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

นอกจากนั้น บทบัญญัติของมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ดังนี้ (1) เป็นคู่กรณีเอง (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (3) เป็นญาติของคู่กรณีคือเป็นผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือนายจ้างของคู่กรณี (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (7) กรณีที่มีเหตุอื่นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง⁶⁴

สำหรับกรณีที่มีเหตุอื่นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางนั้น หากผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่นั้นเองเห็นว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้หยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แต่ถ้ามีผู้คัดค้านว่า ผู้ที่พิจารณาทางปกครอง มีเหตุดังกล่าว แต่ผู้

⁶³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 13.

⁶⁴ แหล่งเดิม, มาตรา 16.

นั่นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องนั้นต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานคณะกรรมการทราบแล้วแต่กรณี ซึ่งในสองกรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้าแล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจพิจารณาในทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ดังนั้น ในกรณีของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการ หากผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยดังกล่าวเห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนมีเหตุที่จะทำให้การสอบสวนไม่เป็นไปโดยยุติธรรมก็สามารถที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวนดังกล่าวได้ ตามที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอย่างร้ายแรงตามที่ได้กล่าวมาแต่ต้น จะเห็นได้ว่ามีหลักเกณฑ์และวิธีการ และรายละเอียดที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการเป็นอย่างยิ่ง และในปัจจุบัน มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยทั้งวินัยร้ายแรงและวินัยไม่ร้ายแรง หรือกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการตาม มาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ทั้งนี้ การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. (กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ (มาตรา 115) เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมาตรา 57 ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย (มาตรา 116 วรรคหนึ่ง) และกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. (มาตรา 116 วรรคสอง)⁶⁵

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกล่าวหาว่า ข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด ทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยมีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ก็จะมีวิธีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนในลักษณะเดียวกันกับการดำเนินการ สอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครองและผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่เป็นต้น

⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551, มาตรา 114 - 116.

สังกัด โดยจะมีข้อแตกต่างกันเพียงแต่ว่า ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่เป็นต้นสังกัด จะมีการดำเนินการพิจารณาที่มีองค์ประกอบอื่นๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น กระบวนการพิจารณาโทษและกำหนดโทษ หลักการพิจารณาความผิด จะมีการพิจารณาเกี่ยวกับการลดหย่อนโทษ หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการ ซึ่งผิดกับหลักการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งผู้ศึกษาค้นคว้าพบว่า การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติจะเป็นไปในแนวเดียวกับการสืบสวนสอบสวนในทางอาญาจะไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาตามหลักการดำเนินการทางวินัย ไม่มีเหตุเกี่ยวกับการลดหย่อนโทษมาประกอบการพิจารณา และการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งไม่ได้ถูกดำเนินการโดยหน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่เป็นต้นสังกัดแต่อย่างใด แต่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่เป็นต้นสังกัดต้องลงโทษทางวินัยโดยไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์หรือวิธีการทางวินัยเลย

3.8 กรณีตัวอย่างเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจากการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ

กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 752/2551 ที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ไว้ดังนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลเพิกถอนมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเพียงกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองมิใช่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ได้ส่งรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หากจะมีผลทางกฎหมายก็จะมีผลทางกฎหมายแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมที่ดิน) หากมีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อน

หรือเสียหายโดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา⁶⁶

กรณีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 1530/2552 เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งมูลคดีเกิดจากผู้ฟ้องคดีถูกระงับและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมูลความผิดว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบซึ่งผู้ฟ้องคดีต่อสู้ว่าไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งที่ 647/2550 ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ แต่ถูกยกอุทธรณ์ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งศาลปกครองกลางพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ⁶⁷

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้น ผลกระทบที่ตามมา หลังจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วผู้เกี่ยวข้องในคดีนี้ คือ 1) หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน 2) ผู้ฟ้องคดี หรือผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ และ 4) ศาลปกครอง จะมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างไร หากต่อมา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ดำเนินการอุทธรณ์ และจะดำเนินการตามคำพิพากษาได้ทันทีหรือไม่ หรือหากผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอกลับเข้ารับราชการทันทีหน่วยงานจะดำเนินการรับกลับเข้ารับราชการทันทีได้หรือไม่ หรือกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าวอย่างไร ทั้งที่คำสั่งนั้นๆ มีผลกระทบต่อบุคคลต่างๆ เหล่านี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าเห็นว่า ควรจะมีวิธีการหรือทางออกที่น่าสนใจซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

⁶⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 752/2551.

⁶⁷ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1530/2552.