

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความสุข สร้างภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ การบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ขอบบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีกำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี ในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วย หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักเป็นกลางทางการเมือง และหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ หมายถึงการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด และถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใดก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นกรกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน และสิ่งที่ผู้บังคับบัญชานำมาใช้ในการอ้างว่ามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของผู้ใต้บังคับบัญชา คือ การดำเนินการทางวินัย และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี 2 กรณี ซึ่งเป็นกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษทางวินัยตามความร้ายแรงแห่งกรณีความผิด ซึ่งพระราชบัญญัติ

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. หน้า 27-28.

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถาน² ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเท่านั้นไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้ว ให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป³ รวมทั้งการสั่งลงโทษทางวินัยก็เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยที่ผู้บังคับบัญชาระดับต้นไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย และเมื่อดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาโดยไม่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาทบทวน ตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยว่า ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสภาพสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ ได้กำหนดหลักประกันความเป็นธรรมไว้โดยให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการบางกรณีแล้วเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้นำเรื่องของตนมาพิจารณาทบทวนใหม่ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ตน แต่ ก.พ.ค. มีข้อจำกัดบางประการในเรื่องอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ คือ การพิจารณาอุทธรณ์ หากเห็นว่าคำสั่งลงโทษยังไม่เหมาะสมจะสั่งเพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับความเดือดร้อนจาก ก.พ. ในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าสมควรเพิ่มโทษ จึงจะมีคำวินิจฉัยเพิ่มโทษได้ แต่เนื่องจาก ก.พ.ค. มีระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้รอผลการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งหาก ก.พ.ค. เห็นควรเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ แต่การพิจารณารายงาน

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 88.

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 90 และ มาตรา 91.

⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 86.

การดำเนินการทางวินัยยังไม่แล้วเสร็จ จึงยังไม่มีความเห็นของ ก.พ. ให้เพิ่มโทษประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นเหตุให้ ก.พ.ค. ไม่สามารถเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ จึงต้องมีมติยกอุทธรณ์ และถ้าต่อมามีการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วมีมติให้เพิ่มโทษ ในกรณีเช่นนี้ผู้ถูกลงโทษจะต้องไปอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษต่อ ก.พ.ค. อีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ซึ่งเป็นความผิดกรณีเดียวกันแต่ต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรเดียวกันถึงสองครั้ง เป็นเหตุให้ไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอุทธรณ์

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาขั้นตอนตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

1.2.2 เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดหรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และการสั่งลงโทษเหมาะสมกับกรณีความผิดหรือไม่ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจอุทธรณ์ควรที่จะตรวจสอบคำสั่งลงโทษได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ควรมีอำนาจในการเพิ่มโทษได้ หากเห็นว่าการลงโทษดังกล่าวยังไม่เหมาะสม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้เกิดความชัดเจน เหมาะสม และมีความเป็นธรรม รวมทั้งเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเท่านั้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในแง่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง เช่น หลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ หลักความเป็นกลาง หลักการตรวจสอบ หรือควบคุมการกระทำทางปกครอง และเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งศึกษากฎหมายระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ (Analytical method)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบขั้นตอนตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีความเป็นธรรม

1.6.2 ทำให้ทราบกระบวนการและวิธีพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

1.6.3 เมื่อศึกษาแล้วจะทำให้ทราบแนวทาง ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย กระบวนการและวิธีพิจารณาอุทธรณ์ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีข้อบกพร่องและสมควรแก้ไขอย่างไร เพื่อให้ความเกิดความถูกต้อง เหมาะสมและมีความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัย