

## บทที่ 2

### วิวัฒนาการและหลักการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่างๆ ของรัฐ ดังนั้น หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎร หรือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน จะต้องเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมาย ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดจะเข้าไปกล้ำกรายหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่ง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจตนกระทำการเช่นนั้น จึงเกิดหลักที่สำคัญของกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศที่มีหลักนิติรัฐ เพื่อที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ หากบุคคลใดเห็นว่าตนถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องมิสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับ หรือสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากพบว่ากระทำโดยขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอนการกระทำนั้น<sup>1</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน และเมื่อมีกรณีผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยผู้ใต้บังคับบัญชา หากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ ก็ยังมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ต่อไป ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง และประเทศไทยได้มีการ

---

<sup>1</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ข (2540). “นิติรัฐ” หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยใน  
ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. หน้า 1-7.

ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาหลายฉบับแล้ว ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ

## 2.1 วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ในประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 ซึ่งทุกฉบับได้บัญญัติในเรื่องการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการไว้ แต่มีเพียงบางฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม โดยมีวิวัฒนาการดังนี้

### 1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 4 สถาน คือ ต่าหนีโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ตัดเงินเดือน ลดตำแหน่งหรือลดชั้น และไล่ออก สำหรับตำแหน่งที่เทียบชั้นเจ้ากรมขึ้นไป ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน สำหรับตำแหน่งต่ากว่านั้นเป็นอำนาจของเจ้ากระทรวง<sup>2</sup> แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์หรือมีสิทธิใดๆ ในการร้องขอความเป็นธรรมได้

### 2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 4 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ต่าหนีโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ตัดเงินเดือน และลดชั้นเงินเดือน เมื่อผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจสั่งลงโทษแล้ว จะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีอำนาจที่จะส่งเปลี่ยนแปลงระดับโทษ โดยสามารถสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จ สามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 3 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ซึ่งการรายงานดังกล่าวต้องรายงานไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาสั่งการอย่างใดแล้ว ให้รายงานไปยัง ก.พ.<sup>3</sup> ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง ทบวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ากว่าหัวหน้าแผนก ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีสถานเดียว คือ ไล่ออก ซึ่งกระทรวงเข้าสังกัดจะต้องรายงาน ก.พ. เพื่อขออนุมัติ และเมื่อ ก.พ. อนุมัติแล้ว จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสั่งไล่ออกได้<sup>4</sup>

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471, มาตรา 36-39.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, มาตรา 51.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, มาตรา 50.

สำหรับเรื่องการอุทธรณ์ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยให้ผู้ถูกลงโทษไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปตามลำดับถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีนี้ให้ถือว่าเป็นที่สุด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ทำให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกกรณี กล่าวคือ กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษให้ออกจากราชการ โดยได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้วไม่สามารถอุทธรณ์ได้

### 3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ต่าหนีโทษ ตัดเงินเดือน เมื่อผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจสั่งลงโทษแล้ว จะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีอำนาจที่จะส่งเปลี่ยนแปลงระดับโทษ โดยสามารถสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันได้รับรายงาน ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จสามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ซึ่งการรายงานดังกล่าวต้องรายงานไปตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง และเมื่อเจ้ากระทรวงสั่งการอย่างใดแล้วให้รายงานไปยัง ก.พ.<sup>6</sup> ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนก ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องรายงาน ก.พ. เพื่อสอบสวนพิจารณา เมื่อ ก.พ. สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้แจ้งกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อสั่งการต่อไป<sup>7</sup>

สำหรับเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ถ้าปรากฏว่าการร้องทุกข์เป็นความเท็จ ให้ถือเป็นความผิดวินัย<sup>8</sup> ส่วนกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ได้กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง โดยทำเป็นคำร้องมีสำเนาถูกต้องหนึ่งฉบับยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนภายใน 5 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และผู้ที่ได้รับคำร้องทุกข์ให้ส่งคำร้องทุกข์พร้อมด้วยคำชี้แจงของตนไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จ สามารถขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละ

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, มาตรา 56.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 59-61.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 56.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 64.

ไม่เกิน 7 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ถ้าผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ยื่นตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิม หรือลดโทษ จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าเพิ่มโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่งภายใน 7 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งและถือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในครั้งนี้เป็นที่สุด

#### 4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ต่ำหนิโทษ ตัดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการชั้นพิเศษและชั้นเอกให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงาน ก.พ. ถ้าเป็นข้าราชการชั้นโทและชั้นตรีให้กระทรวงเจ้าสังกัดรายงานคณะกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) ถ้าเป็นข้าราชการชั้นจัตวาในส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดรายงานคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) เพื่อสอบสวนพิจารณา และเมื่อ ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด สอบสวนและพิจารณาแล้วเห็นสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ก็ให้แจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณีเพื่อส่งการต่อไป ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนเท่านั้น<sup>10</sup> โดยมีได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษนี้อำนาจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำสั่งลงโทษได้

สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

#### 5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดอันดับเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 3 คน ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันตั้งเรื่องกล่าวหา และขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วให้รายงานให้เจ้ากระทรวงทำความเห็นไปยัง ก.พ. และเมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ปลดออกหรือไล่ออก จึงให้เจ้ากระทรวงส่งการต่อไป ส่วนกรณีโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการได้ตามอำนาจ แล้วส่งรายงานการลงโทษเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง และให้เจ้า

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482, มาตรา 58-59.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482, มาตรา 61-63.

กระทรวงรายงานต่อไปยัง ก.พ. ซึ่งผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ที่ตั้งลงโทษมีอำนาจเพิ่มโทษ ลดโทษหรือ ยกโทษได้<sup>11</sup>

สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าการร้องทุกข์เป็นความเท็จ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยโดยกำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ตั้งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาผู้ได้รับคำร้องทุกข์ส่งคำร้องทุกข์ดังกล่าวพร้อมด้วยคำชี้แจงของตนถ้ามีไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ และให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ตั้งลงโทษพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวสามารถขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 7 วัน และต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย ถ้าหากขยายเวลาแล้วแต่ก็ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จจะขยายเวลาต่อไปอีกได้เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง<sup>12</sup>

ผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยให้ลงโทษยืนตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิม หรือบอกว่าจะอุทธรณ์ต่อไม่ได้ (การร้องทุกข์ครั้งที่สองนี้กฎหมายใช้คำว่า อุทธรณ์แทนคำว่าร้องทุกข์) แต่ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยสั่งให้เพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่งภายใน 7 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ครั้งหลังนี้ถือเป็นที่สุด<sup>13</sup> นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติให้ร้องทุกข์ด้วยตนเองเท่านั้น ห้ามร้องทุกข์แทนผู้อื่น ห้ามลงชื่อร่วมกัน หรือเข้าไปร้องทุกข์พร้อมกันหลายคน ห้ามประชุมกันเพื่อหารือเรื่องที่จะร้องทุกข์ และห้ามร้องทุกข์ก่อนเวลาล่วงไปแล้ว 24 ชั่วโมง นับแต่ที่มีเหตุจะต้องร้องทุกข์<sup>14</sup>

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้สิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงสามารถร้องขอความเป็นธรรมได้โดยการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา แต่กรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งต้องให้ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นควร ผู้บังคับบัญชาจึงดำเนินการสั่งลงโทษได้นั้น กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรม จึงไม่สามารถอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 61-62, มาตรา 64-65 และมาตรา 69-70.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 71-74.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 75.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 76.

6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก และไล่ออก ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีแนวปฏิบัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. กระทรวง มิใช่ ก.พ. ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีแนวปฏิบัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

สำหรับการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้ กรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยมีวิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ด้วย โดยกำหนดให้ผู้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ไล่ออก หรือปลดออก มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด<sup>15</sup> ส่วนคำสั่งลงโทษให้ออก ในเรื่องมีมลทินหรือมีหมองกรณีที่ถูกสอบสวน หย่อนความประพฤติหรือบกพร่องในหน้าที่ หรือต้องจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดสำหรับความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดชั้นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาทซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์ไว้

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทั้งกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีได้เพียงครั้งเดียว ดังนั้น กรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงซึ่งยังเป็นการถูกลงโทษอยู่ก็ตาม ก็ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นที่สุด ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงสามารถอุทธรณ์ได้อีกครั้งหนึ่ง ถ้าผลการพิจารณาอุทธรณ์ในครั้งแรกสั่งเพิ่มโทษ โดยมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน และได้กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้อง

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495, มาตรา 99.

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดแล้วจึงจะพิจารณาสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ได้ตามแต่กรณีโดยความเห็นชอบของ อ.ก.พ. กระทรวง สำหรับข้าราชการชั้นพิเศษลงมาในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยความเห็นชอบของ อ.ก.พ. ภาค<sup>16</sup> ข้าราชการชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปแล้วจะต้องรายงานการลงโทษเสนอตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวงที่ผู้ถูกลงโทษสังกัด และรายงานไปยัง ก.พ. ด้วย ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้ารัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัด กระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณีเห็นว่าควรลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งเป็นความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ. ภาค ก็ให้นำสำนวนเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา แล้วให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งลงโทษตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง เห็นสมควร ส่วนเรื่องมีมลทิน หรือมัวหมอง หย่อนความประพฤติหรือบกพร่องในหน้าที่ หรือต้องโทษจำคุกก็ได้กำหนดไว้ในเรื่องการให้ออกจากราชการ ซึ่งมีใช้โทษทางวินัย

การร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าการอุทธรณ์เป็นความเท็จ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยในการยื่นอุทธรณ์แยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีถูกลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ ซึ่งมีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และให้ผู้ที่ได้รับอุทธรณ์ส่งอุทธรณ์พร้อมด้วยคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน โดยต้องแสดงเหตุผลที่ขอขยายเวลาไว้ด้วย และหากยังพิจารณาไม่เสร็จจะขอขยายเวลาได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวง

ผลการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้ลงโทษยืนตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิมหรือเบากว่าผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าวินิจฉัยสั่งเพิ่มโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่ง โดยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนตามลำดับภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นนี้เป็นที่สุด

ข้าราชการจะอุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น ห้ามอุทธรณ์แทนคนอื่น ห้ามลงชื่อร่วมกัน และห้ามอุทธรณ์ก่อนเวลาว่างไปแล้ว 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่มิเหตุจะต้องอุทธรณ์เกิดขึ้น

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, มาตรา 19.

(2) กรณีถูกลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีผู้ว่าราชการภาคสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งโดยให้ปลัดกระทรวงเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาและสั่งการตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ถ้า อ.ก.พ. กระทรวง มีมติขึ้นตามคำสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ หรือลดโทษ แต่ยังเป็น โทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปมิได้ และกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ในครั้งแรก ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และให้ ก.พ.พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ให้เป็นที่สุด

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติฉบับที่สองที่ให้สิทธิข้าราชการสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ทั้งที่เป็นโทษวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง โดยกำหนดตัวบุคคลและองค์กรผู้พิจารณาไว้โดยละเอียดกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นวิวัฒนาการจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จากบุคคลคนเดียวมาเป็นรูปของคณะกรรมการ ทำให้ความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

#### 8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน ซึ่งโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ ให้สั่งลงโทษได้ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก สำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาผลการสอบสวนแล้วเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็มีอำนาจสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 กำหนดให้เสนอเรื่องสอบสวนกรณีนี้ให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณีพิจารณา และให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. ดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเรื่องการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการที่ไม่ใช่โทษทางวินัยไว้ด้วย เช่น การสั่งให้ออกจากราชการเพราะประพฤติตนไม่เหมาะสม หย่อนความสามารถ การให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกลงสอบสวน การสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติ หรือการสั่งให้ออกจากราชการเพราะไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการ เป็นต้น ซึ่งจะ



ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วยเช่นกันในบางกรณี และเมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่ง  
ลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปแล้ว ให้  
รายงานการลงโทษ การสั่งให้ออกจากราชการ หรือการดำเนินการทางวินัยนั้นต่อผู้บังคับบัญชา  
ระดับเหนือขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป มีอำนาจเปลี่ยนแปลงระดับโทษโดยมีอำนาจสั่ง  
ลงโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ผู้ถูกลงโทษทางวินัย และผู้ถูกสั่งให้ออกจาก  
ราชการดังกล่าวที่ไม่ใช่โทษทางวินัย มีสิทธิอุทธรณ์ได้หากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น  
สิทธิในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้มี 3 กรณี ดังนี้

(1) อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง<sup>17</sup> ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์  
ภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด  
เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ถ้าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการ  
จังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวง ถ้าปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์  
ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือถ้ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี โดย  
ทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษ และให้ผู้บังคับบัญชานั้นส่งหนังสืออุทธรณ์  
พร้อมด้วยสำนวนการพิจารณาโทษและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังผู้บังคับบัญชาผู้พิจารณา  
อุทธรณ์ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาอุทธรณ์พิจารณา  
วินิจฉัยสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์และสำนวนการพิจารณา  
โทษ หากผู้พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งลงโทษสมควรแก่ความผิดแล้วก็ให้สั่งยก  
อุทธรณ์ หรือถ้าเห็นว่าคำสั่งลงโทษนั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือ  
ยกโทษตามควรแก่กรณี ถ้าผู้พิจารณาอุทธรณ์สั่งยกอุทธรณ์หรือสั่งลดโทษ ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์  
ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง

(2) อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจาก  
ราชการ<sup>18</sup> ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยจะยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อ  
ก.พ. โดยตรงหรือจะยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเดิมก็ได้ ในกรณีที่ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อ  
ผู้บังคับบัญชาเดิมให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง  
นอกจากนั้น ผู้อุทธรณ์จะยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจาเพื่อประกอบการ  
พิจารณาของ ก.พ. ก็ได้ก่อนที่ ก.พ. จะวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ  
ห้องสมุดงานวิจัย  
วันที่...1...3...ค.ย. 2555  
เลขทะเบียน.....249545  
เลขเรียกหนังสือ.....

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, มาตรา 104 และ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518).  
<sup>18</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, มาตรา 105 และ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518).

ก.พ. เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษหรือการสั่งให้ออกจากราชการ สมควรแก่กรณีให้สั่งยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่งดังกล่าวยังไม่ถูกต้องเหมาะสมให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ และให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้เป็นไปตามมติ ก.พ. โดยผู้อุทธรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ ก.พ. พิจารณาแล้วรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังยืนยันตามมติเดิมให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี และให้ถือเป็นที่สุด

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ผ่านมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการอุทธรณ์เมื่อ พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้อุทธรณ์ในการที่จะขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ แต่บันทึกถ้อยคำพยานบุคคลหรือพยานเอกสารอื่น ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในทางการรักษาวินัยของข้าราชการ เหตุผลและความจำเป็นตามควรแก่กรณี และยังได้บัญญัติถึงการใช้สิทธิอุทธรณ์ ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ โดยจะอุทธรณ์แทนคนอื่นหรือมอบหมายให้คนอื่นอุทธรณ์แทนตนไม่ได้

#### 9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควร ในกรณีมีการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง สำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ ปลดออก และไล่ออก โดยโทษปลดออกนี้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับการลาออกจากราชการ ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ให้ออกการดำเนินการทางวินัย หรือการสอบสวน หรือการสั่งให้ออกจากราชการต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงอธิบดี โดยผู้บังคับบัญชาระดับเหนือมีอำนาจเปลี่ยนแปลงการสั่งลงโทษได้ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งยุติเรื่อง งดโทษ สั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ ตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ต้องมิใช่เป็นการดำเนินการตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด และการสั่งลงโทษหรือเพิ่มโทษเป็นสถานโทษที่หนักขึ้นต้องไม่เกินอำนาจของตน ถ้าเกินอำนาจของตนก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ขึ้นต่อ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการ

ตามควรแก่กรณี แต่ถ้าในกรณีที่อธิบดีที่ได้รับรายงานแล้วมีความเห็นแย้งกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือความเห็นหรือมติ อ.ก.พ.จังหวัด ก็ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี ส่วนโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ก.พ.

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ ดังนี้

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

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

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

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานนายรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อมีมติเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการตามมติดังกล่าว

การยื่นหนังสืออุทธรณ์จะต้องยื่นพร้อมสำเนาถูกต้องหนึ่งฉบับ ถ้ายื่นด้วยตนเองผู้ถูกลงโทษอาจจะยื่นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษ และให้ผู้บังคับบัญชานั้นส่งหนังสืออุทธรณ์ พร้อมด้วยสำนวนการพิจารณาโทษและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังประธาน อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์ หรือผู้ถูกลงโทษจะยื่นหนังสืออุทธรณ์โดยตรงต่อประธาน อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยตรงก็ได้ นอกจากนี้ ยังสามารถยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ โดยถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากเป็นหลักฐานฝากส่ง หรือวันที่ทำการไปรษณีย์

ต้นทางประทับตรารับที่ซองหนังสือเป็นวันส่งหนังสืออุทธรณ์ สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้  
อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้

### สิทธิของผู้อุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16  
(พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการ  
อุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิดำเนินการได้ ดังนี้

(1) สิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือแถลงการณ์ด้วยวาจา<sup>19</sup> ในการ  
อุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.  
กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือจะ  
ทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจานั้นต่อ อ.ก.พ. หรือ  
ก.พ. โดยตรง ภายในสามสิบวันนับแต่วันยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์

คำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือแถลงการณ์ด้วยวาจา หมายถึง ข้อความ  
หรือคำกล่าวที่แสดงซึ่งเจตผลและความจำเป็นส่วนตัวในการกระทำผิด ความไม่เข้าใจ  
ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือการที่ได้พยายามแก้ไขหรือชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้ทางราชการแล้ว  
รวมทั้งซึ่งเจตเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพเหตุการณ์ในขณะกระทำผิดเพื่ออ้างอิงพยานหลักฐานต่างๆ อัน  
เป็นคุณแก่ตนเองเพื่อขอความเห็นใจจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(2) สิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน<sup>20</sup> ในการอุทธรณ์ ผู้จะอุทธรณ์  
มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน หรือของผู้สอบสวนก็ได้  
ส่วนการขอตรวจ หรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้อยู่ใน  
ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในการ  
รักษาวินัยของข้าราชการ ตลอดจนเจตผลและความจำเป็นเป็นเป็นเรื่องๆ ไป

สิทธิประโยชน์ในข้อนี้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ ในการอุทธรณ์  
แสดงเหตุผลหักล้างที่ถูกสั่งลงโทษ และอ้างหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างพยานหลักฐานฝ่าย  
ผู้สั่งลงโทษได้โดยเหมาะสม รวมทั้งอุทธรณ์ได้ตรงประเด็นกับกรณีที่ถูกสั่งลงโทษ ซึ่งจะเป็น  
ประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์และผู้พิจารณาอุทธรณ์

<sup>19</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 3 วรรคสาม.

<sup>20</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 4.

(3) สิทธิในการคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์<sup>21</sup> ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการ รองประธานอนุกรรมการ หรือกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- ข. มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ
- ค. มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์
- ง. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดา หรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ

เมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิคัดค้านดังกล่าว ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 15 ที่กำหนดไว้ว่า ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการที่ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน และถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

(4) สิทธิในการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้อีก<sup>22</sup> ในกรณีผู้อุทธรณ์ถูกส่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งได้อุทธรณ์คำสั่งแล้ว และผลการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏว่าได้ถูกสั่งเพิ่มโทษ ผู้นั้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษต่อ ก.พ. ได้อีก หรือกรณีผลการพิจารณาอุทธรณ์ ปรากฏถูกสั่งให้ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิร้องทุกข์ได้อีกเช่นกัน

(5) สิทธิในการถอนอุทธรณ์<sup>23</sup> ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะขอถอนอุทธรณ์ก่อนที่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นหรือส่งตรงต่อ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. เมื่อได้ถอนอุทธรณ์แล้วการพิจารณาให้เป็นอันระงับ

**การพิจารณาอุทธรณ์<sup>24</sup>** ในการอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แล้วมีความเห็นดังนี้

<sup>21</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 5.

<sup>22</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 16.

<sup>23</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 9.

<sup>24</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์, ข้อ 13 และข้อ 17.

- (1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์
- (2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ควรได้รับโทษหนักขึ้น ให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น
- (3) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีมติให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง
- (4) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือเหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษ ให้มีมติให้สั่งลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้
- (5) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องและเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติยกโทษ
- (6) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม
- (7) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือสั่งให้ออกจากราชการ
- (8) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่มิผู้ถูกลงโทษทางวินัยในความผิดที่ได้กระทำร่วมกัน และเป็นความผิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว และผลการพิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพฤติการณ์ของผู้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเหตุในลักษณะคดีอันเป็นเหตุเดียวกับกรณีของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาการลงโทษ ให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย

#### 10) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2551 ยกเว้นในส่วนบทบัญญัติในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ 5 ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ จะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อได้มีการจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนเข้าประเภทตำแหน่ง สายงาน ระดับตำแหน่ง ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ซึ่งในส่วนนี้บท

บัญญัติเรื่องวินัย การอุทธรณ์ และร้องทุกข์ รวมอยู่ด้วย โดยในบทบัญญัติดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2551

บทบัญญัติในหมวด 9 ว่าด้วยการอุทธรณ์นี้ เป็นบทบัญญัติที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงองค์การพิจารณาจากเดิมที่กำหนดให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. โดยเฉพาะในกรณีที่ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อพิจารณามีมติแล้วจะต้องรายงานมติและความเห็นไปเพื่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ กรณีนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. ยืนยันตามมติเดิม บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เปลี่ยนมาเป็นกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นผู้พิจารณาเพียงองค์กรเดียว เมื่อพิจารณามีมติเป็นประการใด ถือเป็นที่สุด มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน ซึ่งโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน สำหรับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก และไล่ออก โดยโทษปลดออกนี้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับการลาออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และอย่างร้ายแรง

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และอย่างร้ายแรง หรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการบางกรณีตามมาตรา 110(1) (3) (5) (6) (7) และ (8)<sup>25</sup>

เหตุที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการและมีสิทธิอุทธรณ์ ดังนี้

- 1) เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ (มาตรา 110 (11))
- 2) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ (มาตรา 110 (3))

(1) ไม่มีสัญชาติไทย

(2) ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(4) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

(5) เป็นบุคคลล้มละลาย

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 114.

(6) เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3) เป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (มาตรา 110 (5))

4) เป็นผู้หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (6))

5) เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (7))

6) เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 110 (8))

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ ด้วยเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้<sup>26</sup>

- 1) เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้
- 2) อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด
- 3) มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นสมควร

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. และต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือกรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตาย ทายาทอุทธรณ์แทนได้โดยยื่นอุทธรณ์ภายใน 90 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือ 1 ปี นับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ<sup>27</sup>

ผู้อุทธรณ์อาจถอนอุทธรณ์ได้ ก่อนองค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์<sup>28</sup>

การออกจากราชการของผู้อุทธรณ์ ไม่เป็นเหตุให้ยุติการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ถึงแก่ความตายก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้รอการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นออกไปจนกว่าทายาทผู้จัดการมรดก หรือผู้รับสิทธิของผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อุทธรณ์นั้น<sup>29</sup>

<sup>26</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 24.

<sup>27</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 29.

<sup>28</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 33.

<sup>29</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 35.

การยื่นคำคัดค้าน และการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์อาจคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ถ้ากรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้นั้นมีกรณีดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์
- 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ
- 5) เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- 6) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางความสัมพันธ์กับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์ต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. ภายใน 7 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกคัดค้านต้องงดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ จนกว่าประธาน ก.พ.ค. จะได้มีการชี้ขาดในเรื่องการคัดค้านนั้นแล้ว

หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่ามิได้เป็นไปตามคำคัดค้านและมีเหตุผลสมควรที่จะให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ให้ประธาน ก.พ.ค. นำเรื่องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณามีมติให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับแล้วให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า คำคัดค้านฟังขึ้น หรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า หากให้ผู้ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้การพิจารณาไม่ได้ความจริงและความยุติธรรม ให้มีคำสั่งให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องนั้น แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

<sup>30</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 39.

กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ใดเห็นว่าตนมีกรณีอันอาจถูกคัดค้าน ให้แจ้งประธาน ก.พ.ค. และถอนตัวจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า ควรให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ขอถอนตัวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปให้นำเรื่องเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณามีมติให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับแล้วให้เป็นที่สุด

การที่กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ถูกสั่งให้งดการปฏิบัติหน้าที่หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ที่ขอถอนตัวเพราะกรณีอันอาจถูกคัดค้าน ย่อมไม่กระทบถึงการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว แม้ว่าจะได้ดำเนินการหลังจากที่ได้มีการยื่นคัดค้านนั้น<sup>31</sup>

## 2.2 หลักการทั่วไปในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์

ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผน และความประพฤติที่ทางราชการได้กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติ ซึ่งเรียกว่า วินัยข้าราชการ โดยข้อห้ามหรือข้อควรปฏิบัติได้บัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เนื่องจากการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ซึ่งเป็นมาตรการในการบังคับ แต่มิได้มีจุดมุ่งหมายในทางที่จะตอบโต้ หรือแก้แค้น แต่มุ่งหมายเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือระเบียบ และเพื่อแก้ไขการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบที่มีอยู่ เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ และสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการได้ปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดกระทำผิดวินัย หรือกรณีผู้บังคับบัญชาตรวจพบว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิด รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยได้ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการสั่งลงโทษก็จะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตลอดจนการสั่งลงโทษจะต้องอยู่ภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออีกนัยหนึ่งการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายจะส่งผลให้คำสั่งลงโทษ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยจะต้องมี

<sup>31</sup> แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 42.

กฎหมายบัญญัติว่ากระทำอย่างไรเป็นความผิดวินัย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะต้องมียกกำหนดของวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ และอีกส่วนหนึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ

ข้าราชการผู้ใดที่ถูกลงโทษทางวินัยแล้วเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ยกเรื่องที่ตนถูกลงโทษทางวินัยขึ้นทบทวนใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ตน และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม ซึ่งขอบเขตของการทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีขอบเขตในการทบทวนคำสั่งทางปกครองได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนผู้พิจารณาอุทธรณ์สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นไปในทางไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

การอุทธรณ์ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา<sup>32</sup>

### 2.3 ระบบตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง

การตรวจสอบหรือควบคุมฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้อง หรือโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิมีหลักประกันในการที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มาตรการในการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง อาจจำแนกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ ได้แก่<sup>33</sup>

ระบบการตรวจสอบหรือควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ระบบการตรวจสอบหรือควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

<sup>32</sup> สุชาติพิทย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน. หน้า 21-22.

<sup>33</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. หน้า 76-79.

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงดุลพินิจฝ่ายปกครองก่อนที่จะไปทความเข้าใจกับระบบการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เนื่องจากคำว่า “ดุลพินิจ”<sup>34</sup> คือ การมีสิทธิที่จะเลือกได้จนบางครั้งเข้าใจว่าจะเลือกอย่างไรก็ได้ ซึ่งในทางกฎหมายแม้จะยอมให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจเลือกที่จะตัดสินใจได้ แต่การตัดสินใจก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ

#### 1) ลักษณะของอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง

กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติงาน 2 ลักษณะ คือ อำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจ

(1) อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ เช่น การขอใบอนุญาต หากผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกใบอนุญาตให้

(2) อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจเลือกผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมได้ ซึ่งเรียกว่า ดุลพินิจ ที่จะเลือกมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในกรณีนั้นๆ

#### 2) ความหมายของดุลพินิจของฝ่ายปกครอง<sup>35</sup>

ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติเปิดทางให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย

แต่ในกรณีที่ผู้ตรากฎหมายไม่อาจบัญญัติกฎหมายให้มีผลที่แน่นอนได้ เพราะข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมีรายละเอียดปลีกย่อย การบัญญัติกฎหมายไว้ตายตัวก็อาจนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคได้ เพราะข้อเท็จจริงที่ต่างกันหากปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์เดียวกัน ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่เสมอภาค ดังนั้น ผู้ตรากฎหมายจึงจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายมอบอำนาจดุลพินิจให้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจประกอบการออกคำสั่งทางปกครองให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น กรณีการกำหนดโทษทางวินัยที่จะลงแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 ได้กำหนดโทษทางวินัยว่ามี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

<sup>34</sup> มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 404.

<sup>35</sup> แหล่งเดิม. หน้า 407.

โดยมาตรา 96 และมาตรา 97 ได้วางหลักเกณฑ์ประกอบการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย ซึ่งแยกการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับอย่างร้ายแรง ดังนี้

(1) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

มาตรา 96 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรา 96 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ได้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

(2) กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 97 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้ที่มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณาเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ไม่ใช่อำนาจตาม มาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 57 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ”

การที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปรับใช้อำนาจของตนให้สอดคล้องและยืดหยุ่นเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะ

เรื่อง อำนาจดุลพินิจจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจไปในทางที่ไม่ชอบ จึงต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจ

การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จำแนกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.3.1 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นระบบการควบคุมแบบแก้ไข ระบบการควบคุมแบบแก้ไวนั้น หมายความว่า มีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไปกระทบต่อสิทธิบุคคล การแก้ไขหรือการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองจึงแยกออกเป็น 3 ระบบ คือ<sup>36</sup>

- 1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ
- 2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง
- 3) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ

อาจแยกผู้มีอำนาจเหนือออกเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้กำกับดูแล

การควบคุมแบบบังคับบัญชา เป็นการควบคุมที่เกิดมาจากหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งการแบ่งองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักการรวมอำนาจ หมายถึง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้นๆ ย่อมอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ลักษณะของการบังคับบัญชา และในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าขององค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวย่อมมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับ บัญชาานั้นเป็นเรื่องอำนาจทั่วไป จะมีกฎหมายหรือไม่ ไม่ใช่สาระสำคัญ ยกเว้นกรณีการลงโทษการกระทำที่ไปกระทบสิทธิในสถานภาพพื้นฐาน และมีขอบเขตการควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมความเหมาะสม ถ้าหากเห็นว่าการกระทำใดของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชามีอำนาจยกเลิก เพิกถอน

<sup>36</sup> บรรณเจติ ตั้งคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 81-82.

หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยพลการ หรือมีผู้ร้องเรียนขึ้นมาก็ได้

ส่วนอำนาจกำกับดูแล เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดมาจากหลักกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย ซึ่งอาจแยกออกเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย และองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรวิชาชีพ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย ย่อมมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแลอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลมีฐานมาจากกฎหมายบัญญัติเสมอ ต้องเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย จึงมีขอบเขตการควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย โดยพิจารณาได้เพียงว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ไม่มีอำนาจที่จะไปสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ ถ้าเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้เพิกถอนการกระทำนั้น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างเทศบัญญัติที่สภาต่างๆ จัดทำขึ้นหรือกรณีกรุงเทพมหานครประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องกำจัดขยะมูลฝอยขนาด 1,000 ตันต่อวัน มีบริษัท ก. เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขทุกประการ คณะกรรมการเปิดซองให้ความเห็นชอบเสนอให้บริษัท ก. เป็นบริษัทที่ได้รับการพิจารณา โดยประกาศกรุงเทพมหานคร ข้อ 18 มีข้อสงวนสิทธิไว้ให้กรุงเทพมหานครใช้ดุลพินิจเลือกรับราคาของผู้ใดผู้หนึ่งหรือไม่ก็ได้ หรือจะยกเลิกการประกวดราคาเสียก็ได้ ซึ่งทำที่ที่สุดกรุงเทพมหานครเลือกที่จะยกเลิกการประกวดราคา แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วย โดยได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะสั่งการให้กรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้หรือไม่ ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก้าวล่วงเข้าไปสั่งการกรุงเทพมหานครไม่ได้ ถ้ากรุงเทพมหานครไม่ได้กระทำการอันเป็นขัดต่อกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี<sup>37</sup> เป็นต้น

## 2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์นั้นเป็นระบบการควบคุมภายในที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อให้ฝ่ายปกครองควบคุมตนเองอีกครั้งหนึ่งก่อนที่เรื่องเหล่านั้นจะออกไปสู่องค์กรภายนอก เพื่อความรอบคอบ โดยบุคคลหรือองค์กรที่มีสถานะสูงกว่าเข้ามาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และเพื่อลดภาระคดีของศาล

<sup>37</sup> แหล่งเดิม. หน้า 97. อ้างถึงในบันทึกคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับการสั่งยกเลิกการประกวดราคา ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2529 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

การพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ในระบบกฎหมายไทย อาจแยกเป็น

(1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

(2) การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ หมายถึง ระบบการอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ซึ่งการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเป็นการอุทธรณ์ที่ไม่นำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>38</sup> เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. มีดังนี้

ก. ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออกไล่ออก ตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ข. ผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุดังต่อไปนี้

- เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ (มาตรา 110

(1))

- เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ (มาตรา

110 (3))

1. ไม่มีสัญชาติไทย

2. ไม่เต็มใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 3 บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใด กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

3. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4. เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
5. เป็นบุคคลล้มละลาย
6. เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

- เป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (มาตรา 110 (5))

- เป็นผู้ที่ย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (6))

- เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (7))

- เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 110 (8))

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52 “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ออกคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันที่ได้รับอุทธรณ์”

การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ จึงเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่คู่กรณีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้นๆ ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล หากไม่อุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก็อาจจะหมดสิทธิที่จะดำเนินคดีในศาลต่อไป การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ โดยหลักทั่วไปแล้ว กรณีใดที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ กรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ กรณีนี้ย่อมนำหลักทั่วไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครองใช้บังคับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้  
 ทูลเกล้าฯรับบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าฯรับบังคับตามมาตรา 56 วรรค  
 หนึ่ง” กล่าวคือ เว้นแต่กฎหมายเฉพาะนั้นๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่น มาตรา 52 วรรคหก  
 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า “ในระหว่างอุทธรณ์ห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์  
 หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นกระทำการใดแก่อาคารอันเป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ เว้นแต่อาคารนั้น  
 จะเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินหรือมีลักษณะซึ่งไม่อาจรอได้”<sup>39</sup>

### ตัวอย่าง

นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้หรือไม่  
 (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ 280/2541)<sup>40</sup> จังหวัดเพชรบูรณ์  
 ได้หารือกรณีอำเภอหล่มสักมีคำสั่งพักหน้าที่นาย อ. กำนันตำบลบ้าน โสก และผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1  
 ตำบลบ้าน โสก อำเภอหล่มสัก ตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม 2540 เนื่องจากนาย อ. ถูกฟ้องคดีอาญา ซึ่ง  
 หากอยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายต่อราชการ และต่อมา นาย อ. อุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่โดยอาศัย  
 อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สรุปความได้ว่า การที่ตนถูก  
 ฟ้องเนื่องมาจากถูกกั้นแกลิ่ง โดยที่จริงแล้วตนไม่ได้กระทำความผิดตามฟ้อง และสัญญาว่าหากได้กลับ  
 เข้ารับหน้าที่จะทำหน้าที่ด้วยความระมัดระวังยิ่งขึ้น ซึ่งนายอำเภอหล่มสักได้พิจารณาคำอุทธรณ์  
 ของนาย อ. ประกอบข้อมูลด้านต่างๆ แล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด และเห็นว่าหากให้นาย อ.  
 กลับเข้ารับหน้าที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด อำเภอหล่มสักจึงได้มี  
 หนังสือลงวันที่ 9 กันยายน 2540 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง  
 อำเภอหล่มสัก ของนาย อ. โดยขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการให้นาย อ. กลับเข้ารับ  
 หน้าที่ รวมทั้งได้รับเงินค่าตอบแทนในระหว่างพัก แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากรณียังมีปัญหา จึง  
 ได้หารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า ตาม  
 มาตรา 61 ทวิ วรรคสาม (2) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้บัญญัติให้  
 อำนาจนายอำเภอที่จะสั่งพักหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ในกรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกฟ้องคดี  
 อาญา เว้นแต่เป็นคดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ถ้า  
 นายอำเภอเห็นว่า หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ  
 และเมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งพักหน้าที่แล้ว นายอำเภอมีหน้าที่รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ

<sup>39</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 102 -103.

<sup>40</sup> แหล่งเดิม. หน้า 104-106 อ้างถึงในรวมความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พ.ศ.  
 2543-พ.ศ. 2545) สำนักงานกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2547) หน้า 129.

ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับคำสั่งของนายอำเภอก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องพิจารณาว่าคำสั่งของนายอำเภอในกรณีดังกล่าวยังมีเงื่อนไข กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นได้ ฉะนั้น กรณีนาย อ. อุทธรณ์ต่อนายอำเภอเพื่อให้ยกเลิกคำสั่งพักหน้าที่เพื่อมีผลให้ตนได้กลับเข้ารับราชการ โดยอุทธรณ์ต่อนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งพักหน้าที่ได้หรือไม่ นั้น ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า เมื่อคำสั่งพักหน้าที่ของนายอำเภอยังมีลักษณะเป็นคำสั่งที่มีเงื่อนไข และโดยมาตรา 61 ทวิ วรรคสาม (2) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 บัญญัติว่า “...การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดจนการวินิจฉัยว่าควรจะจ่ายเงินเดือนระหว่างพักได้หรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่งอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน” ฉะนั้น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่ของนาย อ. ซึ่งจะมีผลให้นาย อ. กลับเข้ารับหน้าที่ได้หรือไม่ นั้น จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ โดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

## (2) การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง

การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกฎหมายกลาง เป็นกรณีที่น่ามาใช้ในกรณีที่กฎหมายปกครองเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นหลักการบังคับให้อุทธรณ์ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง คือ การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา 44 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี กับคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในฐานะที่สูงกว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสพิจารณา ทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตนอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น รัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่สูงสุดในกระทรวงนั้นๆ แล้ว การอุทธรณ์คำสั่งโดยรัฐมนตรีไม่อาจบรรลุความ

มุ่งหมายของการอุทธรณ์ได้ด้วยเหตุนี้จึงได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีไม่ต้องอุทธรณ์แต่อย่างใด ส่วนคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถ้าจะอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ปัจจุบันมาตรา 48 ถูกยกเลิกตามมาตรา 87 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งมาตรา 87 กำหนดว่า เมื่อใดมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา 48 ให้เป็นอันยกเลิก เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการทั้งหลาย ถ้ากฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติให้อุทธรณ์สามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ทันที

ขอบอำนาจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้” กล่าวคือ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และอาจยกเลิกเพิกถอนได้จากเหตุผลความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

### 3) ควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นลักษณะองค์กรกลุ่มที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงเข้ามาตรวจสอบโดยอาศัยลักษณะความเชี่ยวชาญก่อนที่จะออกไปสู่องค์กรภายนอก โดยมีขอบเขตการควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และหากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เห็นว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถไปฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แต่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะมีการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการ

ตั้งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยจะกล่าวในรายละเอียดดังนี้

### 2.3.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้น เป็นกรณีที่ถูกหมายให้เอกชนคนใดคนหนึ่ง ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำทางปกครอง มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน และ/หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนแล้วแต่กรณี

ความสำคัญของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากการควบคุมโดยองค์กรตุลาการให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ดังนั้น จึงถือกันว่าประเทศใดที่ไม่มีระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาล แม้ว่าประเทศนั้นจะมีการควบคุมฝ่ายปกครองระบบอื่นๆ อยู่แล้วก็ตาม ไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นดังกล่าวมีดังต่อไปนี้<sup>41</sup>

1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพล ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งขององค์กรทางการเมืองอันได้แก่รัฐสภาและรัฐบาล และของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของศาลนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่ากรณีพิพาทระหว่างตนกับฝ่ายปกครอง จะได้รับการพิจารณาโดย “คนกลาง” ที่ปราศจากอคติลำเอียงจริงๆ การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองระบบอื่นๆ ไม่อาจให้หลักประกันเช่นนี้ได้ดีเท่ากับการควบคุมโดยศาล

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรียุ่ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น จึงไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ ความน่าเคลือบแคลงสงสัยนี้ ปรากฏชัดเจนมากในกรณีของการควบคุมบังคับบัญชาโดยปกติแล้วองค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ มักจะใช้อำนาจหน้าที่กฎหมายให้แก่ตนออกคำวินิจฉัยสั่งการไปตาม “แนวปฏิบัติการ (Guide-line) ที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของตนกำหนดให้ไว้ในหนังสือ

<sup>41</sup> Gilles PEPIN. (1969). *Les tribunaux administratifs et la constitution*. pp. 20-23

เวียน (Circulaire) เสมอ แม้แนวปฏิบัติไม่ใช่กฎหมายอันองค์กรฝ่ายปกครองจะใช้บังคับแก่เอกชนได้ ซึ่งแนวปฏิบัติมีฐานะเพียง “ข้อเสนอแนะ” (Recommendation) จากผู้บังคับบัญชาเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจที่กฎหมายให้แก่ตน ออกคำวินิจฉัยสั่งการผิดแผกแตกต่างไปจากแนวปฏิบัติก็ได้ แต่เนื่องจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ผู้ได้บังคับบัญชาของตนได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรฝ่ายปกครองจึงมักจะถือและปฏิบัติตาม “แนวปฏิบัติ” อย่างเคร่งครัด แม้ว่าแนวปฏิบัตินั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม องค์กรฝ่ายปกครองส่วนใหญ่แล้วจะให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติยิ่งกว่ากฎหมายเสียอีก ด้วยเหตุนี้เมื่อได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนว่าคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรฝ่ายปกครองชั้นต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายปกครองชั้นต้นจึงมักจะวินิจฉัยยืนยันคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ได้บังคับบัญชาของตน เพราะคำวินิจฉัยสั่งการนั้นเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ตนได้กำหนดขึ้น การควบคุมบังคับบัญชาจึงถูกมองว่าเป็นกรณีที่ให้บุคคลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนได้เสียขัดกับหลัก *Nemo in propria causa iudex*

การควบคุมโดยรัฐสภา ซึ่งแม้จะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง และเป็นอิสระจากฝ่ายปกครองผู้ถูกควบคุม ก็ไม่อาจให้หลักประกันที่มั่นคงแก่เอกชนได้เช่นกัน ทั้งนี้ เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในปัจจุบัน พรรคการเมืองมีบทบาทสูงมาก และในระบบรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาภิคณะรัฐมนตรีล้วนแต่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน และนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่างๆ แท้จริงแล้วก็คือผู้นำของพรรคการเมืองนั้นนั่นเอง ดังนั้น จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภาจะกระตือรือร้นวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของตน ในรูปแบบของการตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านนั้นก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะเป็นฝ่ายข้างน้อย

2) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้นราษฎรจึงได้รับหลักประกันทุกข์หรือความเดือดร้อนของตนหากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปัดเป่าในเวลาอันสมควร

3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจเพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนอยู่ตลอดเวลา

4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของคนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปในทางใดทางหนึ่ง ให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน โดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน ทั้งนี้เพราะเป็นการบังคับให้ผู้พิพากษาต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของคนมีเหตุผลที่ว่าวิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ และให้พิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้เท่านั้น

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายปกครองควบคุมตนเอง ก่อนที่เรื่องต่างๆ จะออกไปสู่ภายนอกองค์กร เพื่อให้เกิดความรอบคอบ โดยให้องค์กรที่มีสถานะสูงกว่าเข้ามาตรวจสอบ และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น ศาลปกครอง ซึ่งจะส่งผลในทางอ้อมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจด้วยความระมัดระวัง อันอาจทำให้การกระทำทางปกครองสอดคล้องกับกฎหมายยิ่งขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมตระหนักและคาดหมายได้ว่า หากใช้อำนาจขัดต่อกฎหมายแล้วตนอาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้<sup>42</sup>

## 2.4 หลักประกันของข้าราชการพลเรือน

### 2.4.1 หลักประกันตามระบบคุณธรรม

หลักประกันตามระบบคุณธรรม เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่ให้ความคุ้มครอง และความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ หลักของระบบคุณธรรมมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ<sup>43</sup> ได้แก่

1) หลักความเสมอภาค (Equality of opportunity) คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศเข้าสอบแข่งขัน เพื่อทำการคัดเลือกโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ ศาสนา เพศ แต่อย่างใด และกำหนดแนวทางการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการปฏิบัติงานชนิดเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันจะได้รับค่าตอบแทนเท่าเทียมกัน

2) หลักความสามารถ (Competence) เป็นหลักในการพิจารณาความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยการคัดเลือกและสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งให้เข้ามารับราชการ และสนับสนุนให้มีการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่งตามความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อความก้าวหน้าต่อไป

<sup>42</sup> วรพจน์ วิศรตพิชญ์ ก. แหล่งเดิม. หน้า 43-45.

<sup>43</sup> เกศินี หงสนันท์. (ม.ป.ป). วิวัฒนาการของระบบราชการไทย. หน้า 10. อ้างถึงใน สุชาติพิทย์ นาคา บดี. เล่มเดิม. หน้า 16-17.

3) หลักความมั่นคง (Security of tenure) เป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจที่ดี และตราบไคที่ข้าราชการยังมีความรู้ ความสามารถปฏิบัติราชการเป็นประโยชน์ต่อชาติ ก็จะไม่ถูกให้ออกจากราชการไม่ว่าเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเวลาการปฏิบัติราชการ การเกษียณอายุราชการ และสวัสดิการต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นคงและมั่นใจในการประกอบอาชีพ

4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติงานโดยไม่ต้องกังวลถึงอำนาจทางการเมืองที่จะเข้ามาแทรกแซง และป้องกันการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง

#### 2.4.2 หลักประกันในด้านกฎหมาย

หลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมในสถานภาพของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษโดยไม่ชอบธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดหลักประกันตามกฎหมายให้แก่ข้าราชการ ดังนี้

2.4.2.1 การร้องทุกข์<sup>44</sup> (Grievance) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ (Employee relations process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไข หรือแก้ไขความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน

ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้

##### 1) จุดประสงค์ของการร้องทุกข์

- (1) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา
- (2) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือความคับข้องใจของผู้ใต้บังคับบัญชา
- (3) เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์
- (4) เพื่อให้มีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรมและเหมาะสม

<sup>44</sup> ประวิณ ฒ นคร. (2551) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปลงสารสำคัญและอธิบายรายมาตรา. หน้า 162-163.

(5) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

## 2) เหตุแห่งการร้องทุกข์

การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้เกิดความคับข้องใจอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ซึ่งจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต

(2) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร

(3) เป็นการใช้อุปถัมภ์โดยมิชอบ

(4) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางอย่างอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร

(5) ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอันใดที่ไม่เป็นตามระบบคุณธรรม ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

## 3) ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

(1) ก.พ.ค. มีอำนาจเรื่องร้องทุกข์สำหรับกรณี<sup>45</sup>

ก. เหตุร้องทุกข์เกิดจากรัฐมนตรี

ข. เหตุร้องทุกข์เกิดจากปลัดกระทรวง

ค. เหตุร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

(2) ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป สำหรับกรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาดังนี้<sup>46</sup>

ก. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123 วรรคสอง.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123 วรรคหนึ่ง และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 20.

ข. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดี และให้อธิบดีมีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

ค. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

#### 4) การวินิจฉัยคำร้องทุกข์

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ ดังนี้<sup>47</sup>

- (1) ไม่รับเรื่องร้องทุกข์
- (2) ยกคำร้องทุกข์
- (3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง
- (4) ให้เยียวยาความเสียหาย
- (5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม



คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่ที่สุด และในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป<sup>48</sup>

2.4.2.2 การอุทธรณ์<sup>49</sup> (Appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice process) ในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง

องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม

การอุทธรณ์เป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมที่สำคัญประการหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 124 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 25.

<sup>48</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 25 และข้อ 56 ข้อ 25 และข้อ 56.

<sup>49</sup> ปวีณ วัฒนกร. เล่มเดิม. หน้า 56.

## 2.5 หลักการดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์

เมื่อมีกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจก็จะต้องมีการสืบสวนหรือสอบสวนซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือมิได้กระทำการตามบทบัญญัติทางวินัยหรือไม่ และถ้าหากพบว่ามีการกระทำผิดจริงก็จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น การสืบสวน การสอบสวน และการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด เพราะการลงโทษข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการกระทบสิทธิประโยชน์ของตัวข้าราชการที่ถูกกล่าวหา และเมื่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวได้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนใหม่ ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิแก่ข้าราชการ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ
- 2) หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม
- 3) เงื่อนไขเกี่ยวกับการเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง
- 4) หลักความเป็นกลาง

โดยมีรายละเอียดดังนี้

**2.5.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ** เป็นหลักคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ขั้นพื้นฐานที่ผู้ใดจะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไปมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง (nemo iudex in causa sua) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias)

หลักนี้เป็นหลักที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทที่มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทที่ตนจะวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ไม่อาจจะวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทดังกล่าวได้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม เนื่องจากถือว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทของตนเอง ดังนั้น ตามหลักนี้ ผู้มีสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของเขาอาจถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีสิทธิที่จะให้กรณีพิพาทของเขาได้รับการพิจารณาจากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทที่เป็นธรรมและไม่มีส่วนได้เสียหรือมีอคติในกรณีพิพาทนั้นๆ อาจแยกพิจารณาได้เป็นการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (likelihood of bias) ส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงไม่ว่าจะมากหรือ

น้อย และในกรณีการพิจารณาวินิจฉัยกระทำโดยองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของ กรรมการเพียงคนเดียว ก็มีผลทำให้คำวินิจฉัยของกลุ่มขัดกับหลักการนี้ แม้ว่าความมีอคติไม่น่าจะ กระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากก็ตาม ทั้งนี้ เพราะสาธารณชนไม่อาจทราบได้ว่ากรรมการผู้มีส่วน ได้เสียนั้นมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่นๆ เพียงใด<sup>50</sup> ส่วนสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคตินั้นมีหลาย ประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้วินิจฉัยคดีกับบุคคลที่เข้ามา เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่มีการวินิจฉัย โดยเคยวินิจฉัย ประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้ว หรือเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาเอง ซึ่งย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยคดี ได้อย่างเป็นกลาง ส่วนการแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัย ถ้าได้ทำอย่างชัดเจน ต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไร จะทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ ได้อย่างเป็นกลาง<sup>51</sup>

## 2) หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem)

หลักนี้เป็นหลักการที่ว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทจะต้อง ฟังความอีกฝ่ายหนึ่งในการวินิจฉัยกรณีพิพาท ซึ่งหลักนี้ได้ขยายไปว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มี หน้าที่วินิจฉัยกรณีพิพาทจะต้องฟังความจากคู่ความทั้งสองฝ่าย และจะต้องให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่าย ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์พึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของเขาจะได้รับความ เสียหายจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาที่จะกระทำการป้องกันสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายของตนได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะ ต้องฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจาหรือโดยทำเป็นหนังสือ นอกจากนี้องค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ และ ยังอาจหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้ออกาสบุคคลที่ได้รับ ผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่จะจำกัด จำนวนพยานบุคคลได้ถ้าเห็นว่ามากเกินไปจนเป็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการพิสูจน์ ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือคำให้การของพยาน หรือชื่อพยาน หากเห็นว่าจะเป็น อันตรายหรือทำให้เสียประโยชน์ต่อส่วนรวม<sup>52</sup>

<sup>50</sup> T.C. Hartley and J.A.C. Griffith. (1981). **Government and Law**. p. 346 อ้างถึงใน สุชาติพิศ นาคาศติ. เล่มเดิม. หน้า 70.

<sup>51</sup> ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตาม ธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย. หน้า 34-36.

<sup>52</sup> H.W.R.Wade. (1982). **Administrative Law**. p. 484. อ้างถึงใน สุชาติพิศ นาคาศติ. เล่มเดิม. หน้า 71-72.

สำหรับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณากฎอัยการ  
หลักปราศจากอคติ และหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### (1) หลักปราศจากอคติ

การคัดค้านกรรมการสอบสวนที่มีอคติหรืออาจมีอคติในเรื่องที่สอบสวนได้  
กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 8 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า

“ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุ  
อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ข. มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- ค. มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
- ง. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดา  
มารดาหรือร่วมบิดา หรือมารดาของผู้ถูกกล่าวหา
- จ. มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม”

### (2) หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง

การสอบสวนตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) มีหลักประกันสิทธิของผู้ถูก  
กล่าวหา ซึ่งเป็นไปตามหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนี้

- ก. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 5 กำหนดว่า

“เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะ  
กรรมการสอบสวนดำเนินการดังต่อไปนี้

- แจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยเร็ว โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ  
และวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน...”

การกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิที่จะได้รับการแจ้งคำสั่งแต่งตั้ง  
คณะกรรมการสอบสวนไว้ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบว่าตนเองได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด  
วินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องอะไร จะได้มีเวลาเตรียมตัวให้การหรือหาพยานหลักฐานนำสืบแก้ข้อ  
กล่าวหาได้อย่างเต็มที่

- ข. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 14 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อได้

พิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวหาและวางแนวทางการสอบสวนตามข้อ 6 แล้วให้คณะกรรมการสอบสวน

เรียกผู้ถูกกล่าวหาามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร...”

สิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา นั้น กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้ทราบและเข้าใจว่าตนเองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไร จะเตรียมตัวแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่

ค. สิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 15 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 14 แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด มาตราใด... แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดกรณีใด มาตราใด ... และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้”

สิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ได้ถูกกำหนดไว้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้ทราบว่าข้อกล่าวหาว่าตนเองกระทำความผิดวินัยอย่างไร มีเหตุผลสนับสนุนอย่างไร จะได้เตรียมตัวแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนนำพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหาหรือทำลายน้ำหนักพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้อย่างถูกต้องตรงประเด็น

ง. สิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยสมัครใจ

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ข้อ 14 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “...ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร...”

ข้อ 4 วรรคสาม กำหนดว่า “...ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร”

ข้อ 15 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “...ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่ามีความผิดกรณีใด มาตราใด...”

ข้อ 15 วรรคสามกำหนดว่า “เมื่อดำเนินการแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือให้คณะกรรมการสอบสวนให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาขึ้นคำชี้แจงภายในเวลาอันสมควร ... และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำเพิ่มเติมรวมทั้งนำสืบแก้ข้อกล่าวหาด้วย ในกรณีที่ผู้

ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยเร็ว”

ข้อ 17 กำหนดว่า “ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้ยื่นคำชี้แจงหรือให้ถ้อยคำแก้ข้อกล่าวหาไว้แล้วมีสิทธิยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม หรือขอให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนก่อนการสอบสวนแล้วเสร็จ

เมื่อการสอบสวนแล้วเสร็จและยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาคนใหม่ตามข้อ 29 ผู้ถูกกล่าวหาจะยื่นคำชี้แจงต่อบุคคลดังกล่าวก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้รับคำชี้แจงนั้นรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาคำชี้แจง”

ในการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้โดยสมัครใจ จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงอย่างใดๆ ก็ได้ หรือจะไม่ยอมให้ถ้อยคำใดๆ เลยก็ได้ ตลอดจนจนสามารถจะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงได้ด้วยวาจาและโดยเป็นหนังสือ ทั้งในขณะที่อยู่ระหว่างการสอบสวนหรือภายหลังการสอบสวนเสร็จแล้ว แต่ยังไม่มีการสั่งว่าจะลงโทษหรือไม่ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนจะกระทำการล่อลวง ชูเจ็ญ ให้สัญญาหรือกระทำการใดเพื่อจูงใจให้บุคคลนั้นให้ถ้อยคำอย่างใดๆ ไม่ได้ ตามข้อ 20 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)

จ. สิทธิในการอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 15 วรรคสี่ กำหนดว่า “การนำสืบแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้”

การกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิในการอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนพยานหลักฐานใดจะทำให้การสอบสวนล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานในประเด็นสำคัญ จะงดการสอบสวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้ แต่ต้องเป็นบันทึกเหตุอันไว้ในบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวน ตามข้อ 23 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ซึ่งในลักษณะดังกล่าวก็จะไม่ขัดต่อหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป ได้มีการนำหลักความยุติธรรมมาใช้ในกระบวนการสอบสวน คือ มีการแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมกับข้อเท็จจริงประกอบข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ โดยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร และเมื่อทำการสอบสวนแล้ว ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการจริง

ตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ควรลงโทษเพียงใด โดยมีเหตุผลและพยานหลักฐานสนับสนุนคำวินิจฉัยสั่งการที่ได้กระทำไป ซึ่งวิธีการนี้ คือ หลักการรับฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนั้น กฎหมายยังได้กำหนดในเรื่องการให้สิทธิผู้ถูกสอบสวนทางวินัยจะคัดค้านกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนที่ตนเห็นว่าไม่สามารถพิจารณาสอบสวนได้อย่างเป็นกลาง เพราะเหตุที่เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์หรือมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน หรือมีเหตุโกรธเคืองกับตน เป็นต้น ซึ่งก็คือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ว่า บุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ

นอกจากนี้กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ก็วางอยู่บนหลักปราศจากอคติ และหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### (1) หลักปราศจากอคติ

การคัดค้านกรรมการวินัยอุทธรณ์ที่มีอคติหรืออาจมีอคติในเรื่องวินัยอุทธรณ์ได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 39 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ผู้อุทธรณ์อาจคัดค้านกรรมการวินัยอุทธรณ์ได้ ถ้ากรรมการวินัยอุทธรณ์ผู้นั้นมีกรณีดังต่อไปนี้

- ก. รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- ข. มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- ค. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์
- ง. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็น หรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ
- จ. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทำการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- ฉ. มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางความสัมพันธ์กับบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์

### (2) หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง

กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มีหลักประกันความเป็นธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน

ก. คำอุทธรณ์ ตามข้อ 27 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้...”

ข. คำแก้อุทธรณ์ ตามข้อ 51 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “...ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง...”

ค. คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ตามข้อ 55 วรรคสอง กำหนดว่า “ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ให้ทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำแก้อุทธรณ์

ง. คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ตามข้อ 57 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แก่คู่กรณีในอุทธรณ์ เพื่อยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมตามจำนวนที่กำหนดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด”

กล่าวโดยสรุป หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ ได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษข้าราชการผู้ใดได้อยู่ในองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ ก็จะไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์รายนั้น รวมทั้งให้คู่กรณีที่อุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

การพิจารณาเรื่องดังกล่าวใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาได้ จึงต้องใช้การพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่มเงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และการพิจารณาตามหลักความเป็นกลาง ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### 2.5.2 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม

องค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ เพื่อดำเนินภารกิจของรัฐ โดยปกติจะต้องจัดตั้งโดยกฎหมาย ส่วนจะเป็นกฎหมายในระดับใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กร ถ้าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนจะต้องจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าเป็นการจัดระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ อาจจัดตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง หรือระเบียบทางบริหารก็ได้ ซึ่งองค์กรของรัฐแบ่งออกได้หลายประเภทแล้วแต่เกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณา ในที่นี้ขอแบ่งประเภทองค์กรของรัฐดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

- 1) องค์กรเดี่ยว และองค์กรกลุ่ม
- 2) องค์กรเอกเทศ และองค์กรร่วม
- 3) องค์กรสูงสุด และองค์กรลำดับรอง

<sup>53</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2536). หลักกฎหมายเบื้องต้น. หน้า 179-185.

โดยจะขอกล่าวเฉพาะรายละเอียดขององค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม ดังนี้

องค์กรเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียว การแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยวจะไม่ใช่ข้อสันสามารถตัดสินใจและแสดงเจตนาโดยบุคคลคนเดียว ไม่ต้องร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่น เพียงแต่พิจารณาเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เช่น ประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

องค์กรกลุ่ม ประกอบด้วยสมาชิกหลายคน การตัดสินใจและการแสดงเจตนามีความซับซ้อนกว่าองค์กรเดี่ยว เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือการจัดองค์กรลำดับรองลงมา ที่อยู่ในรูปคณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น

หลักเกณฑ์การพิจารณาการตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังต่อไปนี้

1) องค์ประกอบ การจัดตั้งองค์กรกลุ่มจะต้องมีกฎหมายกำหนดจำนวนสมาชิกขององค์กรกลุ่มว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 35 คน หรือสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 480 คน หรือวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 150 คน เป็นต้น โดยหลักแล้วมติขององค์กรกลุ่มจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบถ้วน ในขณะที่ประชุมมติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากสมาชิกขององค์กรกลุ่มตายหรือลาออกก็ต้องดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนจึงจะดำเนินการประชุมมีมติได้ และถ้าหากเห็นว่าจะมีปัญหาในการปฏิบัติโดยเฉพาะองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก หรือวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งที่ซับซ้อน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งในกรณีดังกล่าว ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ประชุมได้ แม้สมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้นยังไม่ครบตามองค์ประกอบก็ตาม แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

2) องค์ประชุม การแสดงเจตนาหรือมีมติใดๆ ขององค์กรกลุ่มจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันในบรรดาสมาชิกขององค์กรกลุ่ม เพราะการจัดตั้งองค์กรกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งนั้นมุ่งหมายที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันตามหลักการของประชาธิปไตย และเชื่อว่าหลังจากแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันมีความคิดเห็นที่ถูกต้องร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ก่อนการประชุมจะต้องมีหนังสือเรียกประชุม ระบุวัน เวลา และสถานที่ที่จะประชุม และเรื่องที่บรรจุเป็นระเบียบวาระที่จะพิจารณาไปถึงสมาชิกองค์กรกลุ่มทุกคน การไม่เรียกประชุมหรือใช้มติโดยหนังสือเวียนถามสมาชิกองค์กรกลุ่มทีละคน แล้วนำผลรวมเป็นมติยอมเป็นมติที่ไม่ชอบ หรือมีการประชุมโดยไม่แจ้งให้สมาชิกบางคนได้ทราบก็ถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบเช่นกัน

การประชุมและการเรียกประชุมที่ถูกต้อง จะต้องมีส่วนชิกเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม กล่าวคือ ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยปกติจะไม่เต็มตามจำนวนทั้งหมดหรือครบองค์ประชุม เพราะสมาชิกขององค์กรกลุ่มมีจำนวนมากยากที่จะให้มาประชุมทุกคนตามจำนวนที่กำหนดไว้เป็นองค์ประชุมได้ กฎหมายจึงกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่เข้าร่วมประชุมที่สามารถมีมติหรือแสดงเจตนาให้มีผลทางกฎหมายได้ จำนวนสมาชิกขั้นต่ำขององค์กรกลุ่มที่เข้าร่วมประชุมนี้เรียกว่า “องค์ประชุม”

องค์ประชุม โดยปกติกฎหมายจะกำหนดจำนวนองค์ประชุมไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด มีกรณียกเว้นเท่านั้นที่กำหนดไว้เท่ากับองค์ประกอบ แต่ถ้าไม่ได้กำหนดไว้ให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทั่วไปที่ว่าจะต้องมีส่วนชิกเข้าร่วมประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

นอกจากนั้นยังมีหลักทั่วไปว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ประชุม ไม่สามารถอยู่ในที่ประชุมได้ เพราะอาจจะทำให้สมาชิกของกรกลุ่ม ไม่กล้าอภิปรายแสดงเหตุผลหรือตัดสินใจโดยอิสระได้ ดังนั้น มติของที่ประชุมที่ดี สมาชิกซึ่งมีส่วนได้เสียในผลของการลงมติร่วมอยู่ด้วย ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) องค์มติ หมายถึง มติที่ประชุมที่มีผู้มาประชุมครบองค์ประชุม และจะต้องมีคะแนนเสียงครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยปกติจะกำหนดไว้ตามจำนวนคะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา หมายถึง คะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ร่วมประชุม หรือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เรียกว่า “มติธรรมดา” และคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ หมายถึง เกินกว่ากึ่งหนึ่งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 ของผู้ร่วมประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เรียกว่า “มติพิเศษ” และในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้มีมติเป็นเอกฉันท์ คือ มีคะแนนเสียงสอดคล้องกันหมดทุกคน

องค์มติ	องค์ประชุม	องค์ประกอบ
มติธรรมดา	มากกว่า $\frac{1}{2}$	มากกว่า $\frac{1}{2}$
มติพิเศษ	$\frac{2}{3}$ หรือ $\frac{3}{4}$	$\frac{2}{3}$ หรือ $\frac{3}{4}$
มติเอกฉันท์	ทั้งหมด	เห็นพ้องทั้งหมด

องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่ จะเป็นประเภทองค์กรเดียว (เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่ง) กับองค์กรกลุ่ม (คณะกรรมการ) ซึ่งองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นต้น

องค์กรพิจารณาด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งดังกล่าวจะกระทบสิทธิของข้าราชการได้ การจัดทำคำสั่งทางปกครองจึงต้องมีความเป็นกลาง อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม ประกอบกับคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ไม่มีวิธีพิจารณา จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทาง ปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานเป็น ไปโดยถูกต้องตามขั้นตอน การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกได้ โดยมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดกลไกกระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามมาตรา 12 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะขอกกล่าวถึงเจ้าหน้าที่และคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

#### 1) เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองมี 2 ฝ่าย คือ “เจ้าหน้าที่” กับ “คู่กรณี”

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม<sup>54</sup>

คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง<sup>55</sup>

เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือคณะกรรมการก็ได้ โดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

## 2) คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>56</sup>

### 2.5.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

รายละเอียดของเงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

#### 1) เงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กร (เจ้าหน้าที่) ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ได้แก่

(1) เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่ง คือ เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจออกคำสั่ง ระบุให้เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง อาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งหรือคณะกรรมการก็ได้

(2) เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจในการออกคำสั่ง คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นใช้อำนาจแทนตนได้ เรียกว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ หรือผู้ปฏิบัติราชการแทนตาม มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

หลักเกณฑ์การมอบอำนาจ มี 3 ประการ คือ

ก. ต้องมีกฎหมายอนุญาตให้มอบอำนาจได้ไว้อย่างชัดเจน

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5 และ โปรดดูกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้
  - (1) การสั่งรับหรือไม่รับการเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
  - (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
  - (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
  - (4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน
2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา.

ข. กฎหมายจะกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ใดบ้างอาจเป็นผู้รับมอบอำนาจได้ หากมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายระบุไว้ ถือว่าการมอบอำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ทำเป็นหนังสือหรือทำเป็นคำสั่ง เป็นต้น

2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำรงอยู่ทางกฎหมาย และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีเจ้าหน้าที่ 3 ประเภท คือ

(1) บุคคลธรรมดา คือ บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ หรือที่เรียกว่าองค์กรเดียว

(2) คณะบุคคล คือ คณะกรรมการต่างๆ หรือบางกรณีอาจเรียกว่า สภา เช่น สภามหาวิทยาลัย และคณะรัฐมนตรี หรือเรียกว่า องค์กรกลุ่ม

(3) นิติบุคคล ไม่สามารถออกคำสั่งได้โดยตรง ต้องกระทำผ่านผู้บริหารนิติบุคคลนั้น เป็นการออกคำสั่งในนามของนิติบุคคล เช่น กฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์ กำหนดให้อำนาจสำนักงาน ก.ล.ต.

ดังนั้น ในทางปฏิบัติจะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะมีอยู่เฉพาะบุคคลและคณะบุคคลเท่านั้น หลักเกณฑ์การออกคำสั่งทางปกครองของผู้ทรงอำนาจและผู้รับมอบอำนาจมี 2 ประเภท ดังนี้

1) ผู้ดำรงตำแหน่ง (องค์กรเดียว) มีหลักเกณฑ์ 3 ประการ

(1) บุคคลที่ออกคำสั่งในเรื่องใด ต้องได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(2) บุคคลนั้นต้องออกคำสั่งในระหว่างที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าว

(3) ต้องมีความเป็นกลาง กรณีที่มีเหตุใดๆ เกี่ยวกับผู้ออกคำสั่งที่จะทำให้การออกคำสั่งมาใช้บังคับโดยไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) คณะกรรมการ (องค์กรกลุ่ม) มีหลักเกณฑ์ 6 ประการ คือ

(1) คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดก็ตาม จะต้องมียกประกอบครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดจึงจะออกคำสั่งทางปกครองได้ คณะกรรมการจะเริ่มต้นใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ต่อเมื่อได้มีการแต่งตั้งประธาน และกรรมการครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้จะได้มีการแต่งตั้งประธาน และกรรมการเป็นจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมแล้ว

คณะกรรมการนั้นก็ยังไม้อาจจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ ในหลักเกณฑ์แรกมี 2 ปัญหา คือ

ก. สำหรับกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งประธาน และกรรมการในคณะกรรมการครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการคณะนั้นสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ตามกฎหมาย แต่ถ้การแต่งตั้งคณะกรรมการบางคนรวมทั้งประธาน เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ประธานกรรมการหรือกรรมการคนนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไปในภายหลัง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 19 กำหนดว่า “ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่”

ข. เมื่อกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระด้วยเหตุ ตาย ลาออก หรืออาจจะตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ในภายหลังการพ้นจากตำแหน่งกรรมการก็จะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง กรรมการที่เหลืออยู่จะประชุมพิจารณาเรื่องและออกคำสั่งทางปกครองได้ ถ้าหากว่ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมได้

(2) การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจะต้องกระทำโดยที่ประชุม การที่กฎหมายมอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้บรรดานุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น คือ เรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองและร่วมกันตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง ภายหลังจากที่ได้อภิปรายเหตุผลสนับสนุน การประชุมจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้ามีการประชุมจริงแต่การประชุมนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องถือว่ามติที่ประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) การประชุมคณะกรรมการจะต้องมีกรรมการมาประชุมครบองค์ประชุม ตามที่กฎหมาย เฉพาะที่จัดตั้งคณะกรรมการแต่ละฉบับจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมแตกต่างกันออกไป กฎหมาย บางฉบับก็ได้กำหนดไว้ว่า ต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง บางฉบับที่กำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม หรือสองในสามแล้วแต่กรณี ในกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนเท่าใดจึงจะครบองค์ประชุม ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 79 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดไว้ว่า การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงเป็นองค์ประชุม

(4) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาของที่ประชุมคณะกรรมการต้องมีคะแนนเสียงครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการแต่ละคนจะกำหนดไว้ว่า การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยเท่าใด เช่น อาจกำหนดการลงมติของที่ประชุมให้ถือคะแนนเสียงข้างมาก หรือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งหากถือคะแนนเสียง

(5) กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ต้องห้ามไม่ให้เข้าประชุมพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ถ้ามีส่วนได้เสียในเรื่องใดกรรมการผู้นั้นจะต้องถอนตัวจากการเข้าประชุม และถ้ามีกรรมการที่มีส่วนได้เสียเข้าประชุมด้วย มติที่ประชุมจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา 15 วรรคสอง การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยว่ากึ่งหนึ่ง จึงเป็นองค์ประชุม โดยมาตรา 15 วรรคสอง กำหนดว่า ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้าน ในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน เช่น คณะกรรมการมี 11 คน ถูกคัดค้าน 3 คน ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นมี 8 คน ถ้ากรรมการมาประชุม 4 คน ก็ถือว่าไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งก็ครบองค์ประชุม

จากที่กล่าวมาแล้วว่าองค์การพิจารณาด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง และเงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเดี่ยว (ผู้ดำรงตำแหน่ง) หรือองค์กรกลุ่ม (คณะกรรมการ) ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ เรื่องของความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต่อไปนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดของหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายไทย และสรุปแนวความคิดหลักความเป็นกลาง โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 2.5.4 หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง (Impartiality) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการให้หลักประกันความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองไว้ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” จากหลักการดังกล่าวประชาชนมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองให้มีความเป็นกลางใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากข้อบกพร่องใดๆ หรือปราศจากอคติความลำเอียง ซึ่งเป็นหลักการที่จะควบคุมมิให้ศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อประชาชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การของรัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องใดๆ และการจัดทำคำสั่งทางปกครองจะต้องอาศัยความเป็นกลางอันเป็นพื้นฐานสำคัญของความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม เพราะหากขาดคุณธรรมข้อนี้การให้ความเป็นธรรมจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากยิ่ง

ความเป็นกลางเป็นนามธรรม (Abstract) เป็นสิ่งซึ่งอยู่ภายในจิตใจของมนุษย์ทุกคน เป็นหลักของความมีเหตุผล และหลักของความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติหรือหลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ หลักการรับฟังคู่กรณี และหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ อันมีรากฐานมาจากความต้องการให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นและมั่นใจในความเป็นธรรม และยังเป็นหลักการสำคัญที่สามารถอุดช่องว่างของการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือออกคำสั่งทางปกครอง แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเกี่ยวกับความเป็นกลาง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนที่อาจถูกกระทบกระเทือน ซึ่งมีทั้งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีของตุลาการ เรื่องการคัดค้านผู้พิพากษา และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับฝ่ายปกครอง ได้แก่ การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งกึ่งตุลาการ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นต้น และการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องถือหลักความเป็นกลางในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง อันมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยศาลมีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสีย หรืออาจจะขาดความเป็นกลางไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 โดยมาตรา 13 เป็นเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี ซึ่งเป็นกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก ส่วนมาตรา 16 เป็นเรื่องพฤติการณ์อื่น เป็นกรณีที่ยังคลุมเครือ ขาดความชัดเจนในเนื้อหาสาระว่าพฤติการณ์ใดหรือกรณีใด อันเป็นเหตุซึ่งถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งเป็นกรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน เพราะเป็นสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนได้เสีย การขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) การมีอคติ เป็นต้น

ผลของการกระทำทางปกครองที่ผู้กระทำให้ขาดความเป็นกลาง การนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กฎหมายมิได้กำหนดมาตรการเอาไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาบุคคลดังกล่าวควรได้รับผลของการ

กระทำโดยมิชอบนี้อย่างไร ซึ่งมาตรา 16 วรรคสอง ได้กำหนดเป็นหลักการว่า ถ้าผู้หนึ่งเห็นว่าตนมีกรณีอื่น หรือพฤติการณ์ที่ถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หรือประธานกรรมการทราบ เพื่อจะได้มีคำสั่งหรือมติว่าผู้หนึ่งมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองหรือไม่ แนวคิดที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ นั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้หนึ่งต้องแจ้งข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นไปตามหลักความโปร่งใสของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่หลักการนี้กฎหมายเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งหรือมีมติ และให้ถือเป็นที่สุด คู่กรณีไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้

#### 1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอคติหรือมีส่วนได้เสีย

หลักความเป็นกลาง คือ หลักความไม่มีอคติหรือมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอคตินั้น ไม่อาจที่จะวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

##### (1) การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย

การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินจึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย แม้จะเป็นเพียงเล็กน้อยก็ตาม ในกรณีที่องค์กรที่พิจารณาและวินิจฉัยเป็นองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพียงคนเดียวจะทำให้คำวินิจฉัยขององค์กรกลุ่มนั้น ขัดต่อหลักความเป็นกลาง ถึงแม้ว่าความมีอคติไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากขององค์กรก็ตาม เนื่องจากสาธารณชนไม่สามารถรู้ได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่อื่นๆ เพียงใด ซึ่งอาจเป็นเหตุให้สาธารณชนเกิดความสงสัยในการพิจารณาและวินิจฉัย ศาลอังกฤษ ได้บังคับใช้หลักการมีส่วนได้เสียทางการเงินว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินนั้น มีอคติ โดยศาลไม่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นได้เกิดอคติขึ้นจริงๆ จากการมีส่วนได้เสียทางการเงินหรือไม่

##### (2) สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติ

สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัย ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับประเด็นที่จะวินิจฉัย และการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยว่าจะวินิจฉัยอย่างไร สถานการณ์เหล่านี้ อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ปฏิบัติหน้าที่มีหน้าที่ขัดแย้งกันหรือหน้าที่ที่ไปด้วยกันไม่ได้

ความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาและวินิจฉัยที่อาจจะก่อให้เกิดอคติ เช่น ความเป็นญาติพี่น้อง ความเป็นเพื่อนหรือเป็นศัตรูกัน การเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจ ความสัมพันธ์เป็นนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้วหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ร้องเรียนในประเด็นที่จะวินิจฉัย ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเพื่อลงโทษทางวินัยมีหลายองค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบางคนเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหาและทำหน้าที่วินิจฉัย ทำให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาว่าอคติอาจจะเกิดขึ้นหรือไม่ ศาลอังกฤษได้เคยวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่มีหน้าที่กล่าวหาหรือร้องเรียนไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นที่กล่าวหาได้ แม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะไม่ได้เข้าร่วมการพิจารณาเพื่อทำข้อกล่าวหาก็ตาม เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหา มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยขององค์กรนั้น แต่ต่อมาศาลอังกฤษได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหาแต่ไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาเพื่อทำข้อกล่าวหา สามารถที่จะเป็นผู้พิพากษาและวินิจฉัยข้อกล่าวหาได้ ศาลอังกฤษได้ลดความเคร่งครัดของหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะเป็นผู้กล่าวหาและผู้วินิจฉัยในขณะเดียวกันได้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นทั้งผู้ถูกกล่าวหาและผู้วินิจฉัยอาจมีอคติหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงความสำคัญหรือบทบาทของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นในการทำข้อกล่าวหา

## 2) ความไม่เป็นกลาง แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้<sup>57</sup>

### (1) ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีดังนี้

ก. เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง คือ เจ้าหน้าที่กับคู่กรณีเป็นบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งถือว่าร้ายแรงที่สุด เช่น ในการยื่นขออนุญาตตั้งโรงงาน ผู้ยื่นขออนุญาตกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตเป็นบุคคลคนเดียวกัน

ข. เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เพราะการร่วมเป็นครอบครัวเดียวกันหรือจะร่วมเป็นครอบครัวเดียวกัน อาจทำให้เกิดความลำเอียงได้ง่าย

ค. เจ้าหน้าที่เป็นญาติของคู่กรณี ได้แก่

- บุพการี คือ ผู้สืบสายโลหิตสายตรงขึ้นไปไม่ว่าจะกี่ชั้น นับตั้งแต่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ทวด ซึ่งการนับตามหลักบุพการีนี้จะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

<sup>57</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาศาสตร์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 242-244.

- ผู้สืบสันดาน คือ ผู้สืบสายโลหิตสายตรงลงมาไม่ว่าจะกี่ชั้น นับตั้งแต่ ลูก หลาน เหลน ลื้อ ซึ่งการนับตามหลักผู้สืบสันดานจะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- ญาติด้านพี่น้อง นับได้ภายในสามชั้น พี่น้อง คือ ผู้เกิดในครอบครัวจากพ่อแม่เดียวกัน ไม่ว่าพ่อแม่จะสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะเป็นกรณีของพ่อแม่คนเดียว

- ญาติด้านลูกพี่ลูกน้อง นับได้ภายในสามชั้น ลูกพี่ลูกน้อง คือ ลูกของผู้เป็นพี่หรือน้องของพ่อหรือแม่ ได้แก่ ลูกของลูก ป้า น้า อา ซึ่งนับกันตามข้อเท็จจริง

- ญาติเกี่ยวกันทางแต่งงาน นับได้ภายในสองชั้น

ง. เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทน หรือตัวแทนของกลุ่ม เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเคยช่วยทำงานและรักษาประโยชน์ให้แก่กันมาก่อน ย่อมมีความใกล้ชิดและอาจลำเอียง ซึ่งผู้แทน โดยชอบธรรม คือ ผู้ปกครองที่ดูแลผู้เยาว์ ผู้อนุบาล คือ ผู้ดูแลคนไร้ความสามารถ ผู้พิทักษ์ คือ ผู้ดูแลคนเสมือนไร้ความสามารถ ผู้แทน คือ ผู้ซึ่งมีสิทธิหน้าที่โดยกฎหมายที่จะทำการแทนบุคคลอื่น เช่น นิติบุคคล ส่วนตัวแทน คือ ผู้ที่เข้ากระทำการใดแทนผู้อื่นโดยสิทธิหน้าที่เกิดขึ้นโดยความสัมพันธ์ทางสัญญาตัวแทน

จ. เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของกลุ่ม

- เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ เนื่องจากมีผลประโยชน์ที่จะเรียกร้องหรือจะต้องให้แก่กัน ซึ่งทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางใจอาจไม่ประสงค์กระทำการใดเพื่อให้อีกฝ่ายชุ่นเคือง หรือเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากมูลหนี้ หรือเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งพอใจเพื่อที่ตนจะได้รับการผ่อนปรนการชำระหนี้

- นายจ้าง ตามมาตรา 13 (5) บัญญัติไว้ชัดเจน แต่กรณีลูกจ้างมิได้บัญญัติไว้ซึ่งโดยทั่วไปแล้วยังเป็นลูกจ้างที่ยังเกรงใจนายจ้างมากกว่าที่นายจ้างจะเกรงใจลูกจ้าง

ฉ. กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ ความไม่เป็นกลางตามความเป็นจริง เนื้อแท้ของกฎหมายต้องการให้เจ้าหน้าที่มีความเป็นกลางในการดำเนินงาน เพื่อการดำเนินงานจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่มีการบิดเบือนไปทางอื่น โดยนำอคติธรรม 4 ของพุทธศาสนามาเป็นฐานวิเคราะห์ว่า ความเป็นกลางในการพิจารณาจะต้องกระทำไปโดยปราศจาก

ก. ฉันทาคติ คือ ลำเอียงเพราะชอบ ไม่ว่าจะเป็นการชอบเพราะเหตุใด เช่น ชอบพอเพื่อหวังในลาภ

ข. โทสาคติ คือ ลำเอียงเพราะชัง ไม่ว่าจะเป็นการชังเพราะเหตุใด เช่น เป็นศัตรูหรือหวังประโยชน์แล้วไม่ได้

ค. ภยาคติ คือ ลำเอียงเพราะกลัว ไม่ว่าจะจะเป็นเหตุจากคู่ความหรือบุคคลภายนอก หวั่นไหวโดยกลัวว่าจะมีภัยแก่ตน

ง. โมหาคติ คือ ลำเอียงเพราะหลงหรือผิดพลาดเพราะติดยึดในความเขลา เพราะความเข้าใจผิด จะประสงค์ให้เกิดผลตามความเชื่อของตนจนไม่รู้จักแยกแยะว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ เช่น การตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยไม่รับฟังข้ออ้างหรือเหตุผลของคู่พิพาท

### (3) ผลการฝ่าฝืนหลักเรื่องความเป็นกลาง

ความเป็นกลางถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ การพิจารณาเรื่องใดก็ตามโดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลาง ย่อมทำให้กระบวนการพิจารณานั้นมิชอบ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ก่อนหยุดการพิจารณาเพราะตระหนักว่าตนมีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางหรือถูกคัดค้านว่าไม่มีความเป็นกลางนั้นย่อมไม่เสียไป ตามบทบัญญัตินี้เป็นเพียงรองรับการพิจารณาที่ดำเนินการมาเท่านั้นว่าไม่ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่ เพราะการดำเนินการมายังไม่เสร็จสิ้นยุติเป็นคำสั่งทางปกครอง ผลความเป็นกลางจึงยังไม่มีความกระทบต่อผู้ใด และได้มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้มีปัญหาความไม่เป็นกลางออกไปแล้ว หากเจ้าหน้าที่คนใหม่ไม่มีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางอีกเรื่องก็ยังคงดำเนินการไปจนมีคำสั่งทางปกครองเป็นปกติได้ แต่ถ้ามีการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางโดยไม่มีมีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ และการพิจารณาดำเนินการไปจนเสร็จสิ้นและมีคำสั่งทางปกครองแล้ว ผลการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางก็จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ข้อยกเว้นบทบังคับเรื่องความไม่เป็นกลาง มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ 2 ประการ คือ

1) ในกรณีเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้

2) ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งมีคนเดียวและไม่มีตำแหน่งผู้ช่วยที่จะมอบหมายได้ หรือไม่อาจหาเจ้าหน้าที่คนอื่นมาทำแทนในขณะนั้นได้ หรือเป็นตำแหน่งที่มีผู้ช่วยแต่ผู้ช่วยเกิดไม่อยู่ และไม่อาจหาเจ้าหน้าที่คนอื่นมาทำแทนในขณะนั้นได้

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์ ต้องเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม เงื่อนไขเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และหลักความเป็นกลางนอกจากนี้แล้วยังต้องมีองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปด้วยความยุติธรรม ปราศจากอคติและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ทุกฉบับจนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นของ ก.พ. ซึ่งถือกันว่าเป็น “Watch-dog of merit system” ทำให้ ก.พ. มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้

- 1) บทบาทในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. ระเบียบและหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- 2) บทบาทในด้านบริหาร ได้แก่ การเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร
- 3) บทบาทในด้านตุลาการ ได้แก่ การตีความ การวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการลงโทษข้าราชการพลเรือน การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ

บทบาทของ ก.พ. ดังกล่าว ทำให้ถูกมองว่า ก.พ. เป็นผู้เผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อีกทั้งทำให้ ก.พ. มีลักษณะเหมือนคนสวมหมวก 3 ใบ คือ เมื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ก็สวมหมวกใบหนึ่งซึ่งเป็นใบที่เป็นลูกมือของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการลงโทษข้าราชการและพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นผู้กำกับฝ่ายบริหาร ส่วนเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นตัวของตัวเองบ้าง ไม่เป็นตัวของตัวเองบ้าง คือ บางเรื่องก็กำหนดได้เอง บางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้ใต้กำกับของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ได้<sup>58</sup> ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม(ก.พ.ค.)ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>58</sup> ปวีณ ณ นคร. เล่มเดิม. หน้า 6-7.

## 2.6 องค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรม

### 2.6.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board)<sup>59</sup>

องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2427 (Pendleton Act of 1883) โดยมุ่งแก้ปัญหาาระบบอุปถัมภ์ (Spoiled System) อันเกิดจากข้าราชการการเมือง โดยจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการชื่อ Civil Service Commission (CSC) เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ผดุงการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ในขั้นแรกของการจัดตั้ง CSC สวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือ เป็น “ผู้แทนข้าราชการ” และ “ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of Interest-CSC เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎ และผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาด) รัฐสภาสหรัฐอเมริกา จึงได้ตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) แยก CSC ออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่

- 1) Office of Personnel Management (OPM) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล
- 2) Federal Labor Relation Authority ทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการ ด้านแรงงานสัมพันธ์
- 3) Special Counsel (SC) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนอัยการ
- 4) Merit Systems Protection Board (MSPB) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเป็นเสมือนตุลาการ

ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา นั่นคือ U.S. Merit Systems Protection Board หรือเรียกโดยย่อว่า MSPB

#### พันธกิจของ MSPB

MSPB มีหน้าที่รักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่า

---

<sup>59</sup> สำนักงาน ก.พ. (2549). หลักและแนวคิด นโยบาย และทิศทางการบริหารคน. หน้า 132-150. อ้างถึงใน พิสิทธิ์ กาทอง. (2553). องค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีการ อุตสาหกรรมและการร้องทุกข์. หน้า 31-34.

การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐปลอดจากความอยุติธรรม ได้แก่ ปลอดจากการกั้นแก้งทาง การเมือง และปลอดจากพฤติกรรมที่มีขอบ

### อำนาจหน้าที่ของ MSPB

- 1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง
- 2) วินิจฉัยคดีที่ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องกรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากร บุคคลที่ต้องห้ามและที่ขัดกับกฎหมาย Hatch Act
- 3) ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management ว่าสอดคล้องกับ หลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่
- 4) จัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดจากการพฤติกรรมต้องห้ามหรือไม่ ประการใด
- 5) ออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยาน มาให้การ ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อ ประกอบการพิจารณา
- 6) สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน
- 7) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ MSPB

### รูปแบบและองค์ประกอบของ MSPB

MSPB เป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในสังกัดฝ่ายบริหาร จัดตั้งในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่ง ประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) รับผิดชอบบริหารหน่วยงาน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานด้วย โดยมีหัวหน้า คณะเจ้าหน้าที่ (Chief of Staff) เป็นผู้ช่วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความ เห็นชอบจากวุฒิสภา คณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง และห้าม แต่งตั้งกรรมการเกินกว่าสองคนจากพรรคการเมืองเดียวกัน และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นใน ราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของ ประธานาธิบดี กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และเป็นได้เพียงวาระเดียว และคาบเวลาการ ดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน เพื่อให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระไม่พร้อมกัน

### โครงสร้างของ MSPB

ปัจจุบัน MSPB มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 230 คน รับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่ของ รัฐประมาณ 1.8 ล้านคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นตุลาการวินิจฉัยคดี (Administrative Law Judge)

61 คน และนิติกรผู้ช่วย (Legal Assistant) 40 คน MSPB มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตันดีซี และมีสำนักงานภาค 5 ภาค

### เรื่องที่สามารฟ้องร้องต่อ MSPB

MSPB จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี 2 กรณี คือ

- 1) เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย
- 2) ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

### การยื่นคำร้องต่อ MSPB

1) การยื่นคำร้องโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อสำนักงานภาคของ MSPB ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุแต่ต้องส่งภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง

2) การยื่นคำร้องโดย Special Counsel ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมค่านิยมที่ต้องห้ามซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทน และหาก Special Counsel ไม่ดำเนินการฟ้องร้องแทนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้อง MSPB โดยตรงได้ตาม “Whistleblower Protection Act 1989”

### กระบวนการพิจารณาคำร้อง

เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาไต่สวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวน รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้ว จึงจะพิจารณาคัดสินคดี และหากผู้กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบผลถือว่าคำตัดสินนั้นถึงที่สุด และในกรณีที่มีการอุทธรณ์เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB ณ กรุงวอชิงตัน มติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้

2.6.2 คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมของออสเตรเลีย<sup>60</sup> (The Public Service and Merit Protection Commission) เรียกโดยย่อว่า PSMPC มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันว่า ค่านิยมของระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้นำไปใช้โดยหน่วยงาน หรือการจ้างงาน ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม มาตรฐานทางจริยธรรม การปฏิบัติงาน และการเลื่อน

<sup>60</sup> สำนักงานกฎหมาย. (ม.ป.ป.). ระบบพิทักษ์คุณธรรมออสเตรเลีย. 10 พฤศจิกายน 2553, จาก

ตำแหน่งที่เป็นธรรม เพื่อส่งเสริมให้งานบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ โดยเน้นในเรื่องการให้บริการประชาชนเป็นหลัก โดยให้คำแนะนำและให้แนวทางการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่างๆ หน่วยงานปฏิบัติตาม

### อำนาจหน้าที่ของ PSMPC

- 1) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านงานบริการสาธารณะ
- 2) บริหารจัดการและอำนวยความสะดวกให้เกิดการเข้าใจบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ The Public Service Act 1999 และบทกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติตามมาเพื่อให้เป็นไปตาม The PS Act 1999
- 3) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐบาลต่างๆ เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานองค์กร
- 4) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับ public service ในเรื่องค่านิยม (Values) เรื่องประมวลความประพฤติ (Code of Conduct) และเรื่องนโยบายความหลากหลายในการจ้างงาน (Workplace diversity)
- 5) ควบคุมตรวจสอบและวิเคราะห์ในประเด็น แนวโน้ม และเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- 6) เป็นผู้นำในเรื่องบริการสาธารณะ และให้บริการเป็นการทั่วไปในระดับชาติเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาและการฝึกอบรม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในสถานการณ์ปัจจุบัน
- 7) ตรวจสอบความถูกต้อง กรณีผลการปฏิบัติงานของ agencies ที่กระทบกับ public service employees ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน
- 8) ประเมิน ทำรายงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่อง public service
- 9) ดำเนินการเพื่อให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ และองค์ประกอบในเรื่องการให้บริการสาธารณะ

โครงสร้างของ PSMPC มีคณะกรรมการ 3 คน คือ

- 1) The Public Service Commissioner
- 2) The Deputy Public Commissioner
- 3) The Merit Protection Commissioner (The MPC)

Employees สามารถร้องขอให้ The MPC ดำเนินกิจการพิจารณาทบทวน (review) การกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดของตนในกรณีต่อไปนี้

1) กรณีไม่พอใจผลการ review ตามกระบวนการภายในของหน่วยงานต้นสังกัด  
 2) กรณีได้รับแจ้งจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดว่า การดำเนินการที่ได้ทำไปแล้วไม่สามารถ review ตามกระบวนการภายในต้นสังกัดได้

3) กรณีต้องการ review คำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดว่า employee ละเมิด The Code of Conduct หรือกรณีที่ต้องการ review การลงโทษ employee โดยหน่วยงานต้นสังกัดฐานละเมิด Code of Conduct และกรณีอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว The MPC ก็จะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และเมื่อได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว The MPC ก็จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หาก The MPC เห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุผลแล้ว The MPC ก็จะให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัด ดำเนินการดังนี้

1) ดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวใหม่อีกครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำตัดสินเดิม

2) เปลี่ยนแปลงกฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม

3) ดำเนินการอื่นที่เหมาะสม

The MPC ไม่สามารถบังคับให้หน่วยงาน agency ปฏิบัติตามผลการพิจารณาตัดสินของ The MPC อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงาน agency ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของ The MPC นั้น The MPC ก็อาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

หาก employee ไม่พอใจผลคำตัดสินของ The MPC หรือผลการดำเนินการของ agency สามารถอุทธรณ์ในข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมได้

#### Review of Promotion Decision

Employees สามารถร้องต่อ The MPC เพื่อให้มีการ review เรื่องการพิจารณาความชอบ (promotion) โดยคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่แต่งตั้งโดย The MPC ที่มีชื่อว่า Promotion Review Committee of promotion decisions (The PRC) หลังจากที่เกิดคณะกรรมการได้มีคำตัดสินก็จะมีกรรายงานผลการตัดสินดังกล่าวให้กับหัวหน้าหน่วยงาน และหัวหน้าหน่วยราชการจะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของ The PRC หากคู่กรณีไม่พอใจคำตัดสินของ The PRC ก็สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาทบทวนคำตัดสินได้ (Judicial Review)

### Whistleblowing

กรณีที่มีการร้องเรียนผู้อื่นเกี่ยวกับการละเมิด The Code of Conduct (Whistleblowing report) และไม่พอใจผลการสืบสวนสอบสวน และการตัดสินใจของหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องมีข้อกำหนดในเรื่องวิธีการให้ผู้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อ The MPC ได้

#### ข้อสังเกต

หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง review เป็นของหน่วยงานที่มีชื่อว่า Client Service Team

ออสเตรเลียไม่แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นอิสระต่างหากอีกหน่วยงานหนึ่งดังเช่น สหรัฐอเมริกา แต่รวมงานด้านนี้ไว้ในหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานบริหารบุคคลแล้วเรียกชื่อหน่วยงานนี้รวมกันว่า The Public and Merit Protection Commission (PSMPC) โดย PSMPC นั้น จะเน้นด้านการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ มากกว่าจะเน้นเรื่องการออกกฎเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม หรือเรียกว่าคอยเป็นที่เสียงในการดำเนินงาน แต่คำตัดสินนั้นไม่เด็ดขาดและไม่ผูกพันหน่วยงานของรัฐ เช่น MSPB ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของ PSMC ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Merit Protection ไปยังศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับของสหรัฐอเมริกา

### 2.6.3 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อิสระจากฝ่ายบริหาร

ที่มาของ ก.พ.ค. กฎหมายได้กำหนดให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย<sup>61</sup>

- 1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ
  - 2) รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา 1 คน เป็นกรรมการ
  - 3) กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน ซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. เป็นกรรมการ
  - 4) เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ
- คุณสมบัติของ ก.พ.ค. มีดังนี้<sup>62</sup>
- 1) มีสัญชาติไทย
  - 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี
  - 3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 26.

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 25.

(1) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(2) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือ เทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือ เทียบเท่า

(5) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ.กำหนด

(6) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาการที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

กรรมการ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้<sup>63</sup>

1) เป็นข้าราชการ

2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด

3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบภารใดๆ หรือ เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ก.พ.ค. สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ด้วย<sup>64</sup>

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 27.

<sup>64</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยกรอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 36.

ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว<sup>65</sup>

ก.พ.ค. มีอำนาจดังนี้<sup>66</sup>

1) กำกับ ดูแลให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ดังต่อไปนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

(4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

2) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 114

4) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามมาตรา 123

5) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม มาตรา 126

6) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค.เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

7) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.พ.ค. และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>67</sup>

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 29.

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 117.

เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.<sup>68</sup>

ในส่วนเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ก.พ.ค. จะรับพิจารณาเรื่องที่ข้าราชการร้องทุกข์ กรณีมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของปลัดกระทรวง รัฐมนตรี เจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี และเมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใด ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น<sup>69</sup>

ส่วนในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น<sup>70</sup>

สถานะภาพของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องตามหน้าที่และสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ดังเช่น ก.พ. ที่ ก.พ. เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นให้นายกรัฐมนตรีสั่งการในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 มีจำนวนทั้งสิ้น 10 ฉบับ โดยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อมีการกล่าวหาข้าราชการผู้ใดว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องดำเนินการสืบสวนหรือสอบสวน เพื่อพิสูจน์ความผิดผู้ถูกกล่าวหา โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งต้องอยู่ในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดด้วย ทั้งนี้ ข้าราชการที่ถูกลงโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. เพื่อตรวจสอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาได้ เนื่องจากการอุทธรณ์ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา โดยการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลัก

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116.

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123.

<sup>70</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยกรร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 56.

ความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม เจื่อนใจเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และหลักความเป็นกลาง ซึ่งผู้ออกคำสั่งหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกคำสั่งหรือผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในการดำเนินการดังกล่าว ดังรายละเอียดที่กล่าวไว้แล้ว