



## บทที่ 4

### ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม และแนวทางแก้ไข

การดำเนินการขององค์การจำเป็นที่จะต้องกำหนดวินัยขึ้นเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติ และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้เป็นอย่างมีระเบียบ มีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุจุดหมายของ องค์การ แต่ถ้าหากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมประพฤติปฏิบัติตามวินัยที่ได้กำหนดไว้นั้นก็ต้องลงโทษทาง วินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย เพื่อให้ข้อกำหนดวินัยนั้นมีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ในการลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการผู้ได้บังคับ บัญชาที่กระทำผิดวินัย โดยการลงโทษทางวินัยของข้าราชการเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับฐานะในทาง ราชการของผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นการตัดสิทธิ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการที่ มีต่อทางราชการ โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐหรือองค์กรของรัฐ เป็นความสัมพันธ์ ตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐ แต่ในขณะเดียวกัน ข้าราชการก็เป็นอิสระแยกจากรัฐ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้สิทธิบางประการที่ข้าราชการจะเรียกเอา จากรัฐได้ เช่นสิทธิในการรับเงินเดือน สิทธิในการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนเงินเดือนตามความรู้ ความสามารถของตน สิทธิในการได้รับการโยกย้ายตำแหน่งตามความเหมาะสม ตลอดจนสิทธิที่ ได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการลงโทษทางวินัยตาม อำนาจใจ เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิต่างๆ ดังที่กล่าวมาย่อมถูกรับรองและคุ้มครองโดยบทบัญญัติของ กฎหมายอันเป็นผลสืบเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐที่เป็นไปตามกฎหมายนั่นเอง

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการไม่ว่าจะเป็นความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงหรือ ความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษ ดังนั้น การลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ต้องกระทำตาม ขั้นตอนและภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อมีการลงโทษแล้วจะต้องรายงานไปยัง องค์กรตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย เพื่อตรวจสอบการดำเนินการว่ามีความถูกต้องและ เหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มี สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษเพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาทบทวนการ ดำเนินการดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรม แต่

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่สามารถพิจารณาเพิ่ม โทษผู้อุทธรณ์ได้เอง ในกรณีที่จะเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้จะต้องมีความเห็นของ ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

การอุทธรณ์ ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรม แก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรม ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชาและองค์การบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ของข้าราชการในประเทศไทย ซึ่งกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 โดยมีกฎหมายหลายฉบับ ที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์ เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องสิทธิอุทธรณ์ไว้ โดยกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปตามลำดับ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวง และให้ปลัดกระทรวงเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาและสั่งการ นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่ากฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ผ่านมา ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้องค์คณะบุคคลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาได้แก่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิอุทธรณ์ โดยกำหนดองค์การพิจารณาอุทธรณ์เป็นองค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพียงองค์กรเดียว ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ และเมื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วถือเป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เอง นอกจากมีความเห็น ก.พ. ให้เพิ่มโทษจึงจะเพิ่มโทษได้ หากไม่มีความเห็น ก.พ. ก็จะเพิ่ม

โทษไม่ได้ และ ก.พ.ค. มีระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้หรือผลการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งหากภายหลังจากที่ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ แต่ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วมีมติให้เพิ่มโทษ ในกรณีนี้ ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษต่อ ก.พ.ค. อีกครั้งหนึ่ง เมื่อผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีคำสั่งเพิ่มโทษมีมติเป็นประการใด หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจ จึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งเป็นเหตุให้กรณีเรื่องเดียวกันแต่ต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรเดียวกันถึงสองครั้ง โดยจะได้กล่าวในรายละเอียดดังนี้

มาตรา 120 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ยกอุทธรณ์หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ถูกลงโทษหรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด การวินิจฉัยให้แก้ไขหรือให้ดำเนินการอื่นตามวรรคหนึ่ง ก.พ.ค. จะให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 ว่าสมควรเพิ่มโทษ ในกรณีเช่นนั้น ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยให้เพิ่มโทษได้”

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่า ก.พ.ค. ไม่มีอำนาจพิจารณาเพิ่มโทษผู้ถูกลงโทษได้ เว้นแต่เป็นกรณีได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ จึงจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผู้ถูกลงโทษได้

กรณีที่ ก.พ. มีความเห็นว่าสมควรเพิ่มโทษประกอบการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจาก ก.พ. ได้พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

- 1) กรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน
- 2) กรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ข้าราชการประเภทบริหารระดับสูง/ประเภทวิชาการ ระดับผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

3) กรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือกรณีการดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวง ในการพิจารณาความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 97 วรรคสอง หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง เห็นว่า การดำเนินการของผู้บังคับ

บัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณา

การดำเนินการทางวินัยมีมูลเหตุดังนี้

1) เกิดจากมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเริ่มตั้งแต่มีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิด ให้ผู้บังคับบัญชาที่พบหรือทราบว่าการกระทำผิดวินัย มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้ว ให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป หากเห็นว่าพฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้พิจารณาความผิดและสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

2) เกิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งลงโทษตามฐานความผิด ซึ่งผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจพิจารณาระดับโทษได้ ถ้ากรณีซึ่งมีฐานความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งลงโทษได้ 3 ระดับ คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับกรณีความผิด แต่ถ้ากรณีซึ่งมีฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งลงโทษได้ 2 ระดับ คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี”

แต่การสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้มีข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2536 ให้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ต้องไล่ออกจาก

ราชการสถานเดียว กรณีมีเหตุอันควรปราณีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 234 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2536 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ได้วินิจฉัยว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วไม่ได้ ดังนั้น การสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เกิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดทั้งองค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงระดับโทษได้

เมื่อผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยหรือสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีมูลเหตุเกิดจากมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชา หรือเกิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิด ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีตามที่กล่าวแล้วข้างต้น เพื่อตรวจสอบกลับกรองการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาว่าถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ถ้าหากการดำเนินการไม่ถูกต้องเหมาะสมก็มีอำนาจดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง เหมาะสมเพื่อความเป็นธรรมกับผู้ถูกลงโทษ ยกเว้นกรณีการสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เกิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิด ไม่สามารถเปลี่ยนทั้งฐานความผิดและระดับโทษได้

ตัวอย่าง นายแดง นิติกรชำนาญการพิเศษ กองการเจ้าหน้าที่ กรมที่ดิน กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยอธิบดีกรมที่ดินสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ.กระทรวงมหาดไทย พิจารณา

ตัวอย่าง นายขาว เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ ที่ทำการปกครองอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดตากสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณา โดยไม่ต้องรายงานให้อธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาตรวจสอบกลับกรองการดำเนินการทางวินัย

ตัวอย่าง นายเทา นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย แต่ไม่ต้องรายงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะอธิบดี ในกรณีนี้ หาก อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย

พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย แต่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นอนุกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เห็นว่าควรเพิ่มโทษเป็นตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ดังนั้น กรณีนี้จะต้องรายงานต่อ ก.พ. ต่อไป

ตัวอย่าง นายคำ ปลัดจังหวัดสุพรรณบุรี กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณา และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย มีมติให้ปลด นายคำออกจากราชการ ดังนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยจะต้องสั่งลงโทษปลดนายคำออกจาก ราชการ แล้วรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ ก.พ. พิจารณาตรวจสอบกลับกรองต่อไป

ตัวอย่าง นายเขียว นายอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่ามีพฤติการณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า พฤติการณ์เป็น ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณา และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยมีมติให้ลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงสั่งลงโทษนายเขียว ตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย แล้วรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ ก.พ. เพื่อพิจารณาตรวจสอบกลับกรองต่อไป

เมื่อ ก.พ. พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยตามข้อ (1) (2) หรือ (3) แล้วมีมติ เป็นประการใดผู้บังคับบัญชาต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ ก.พ. ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ่มมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อ ประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ตัวอย่าง นายเลิศ เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ ที่ทำการปกครองอำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีรายงานการดำเนินการ ทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณารายงานการ ดำเนินการทางวินัย พิจารณาแล้วเห็นว่า การปรับบทความผิดถูกต้อง แต่ระดับโทษยังไม่เหมาะสม จึงมีมติให้เพิ่มโทษนายเลิศ เป็นตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย มิได้มีความเห็นแย้ง ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีต้องสั่งเพิ่มโทษ นายเลิศจากภาคทัณฑ์ เป็นตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ได้ทันที ซึ่งในกรณีนี้ นายเลิศ ได้ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ต่อ ก.พ.ค. แต่อยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อจังหวัด ชลบุรี เพิ่มโทษนายเลิศ เป็นตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ถูก ลบล้างไป นายเลิศ จะต้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. ด้วย

ในกรณีนี้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยได้อย่าง รวดเร็ว และผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เห็นชอบด้วย โดย อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย มีมติให้เพิ่มโทษ และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งเพิ่มโทษ

ทันที ซึ่งแตกต่างกับกรณีและผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย มีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย จะต้องรายงานให้ ก.พ. ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง หาก ก.พ. มีมติให้เพิ่มโทษ ถ้าผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. จะต้องส่งมติดังกล่าวให้ ก.พ.ค. ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ว่า หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวง มีความเห็นแย้งกับมติ อ.ก.พ. กระทรวง ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติดต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ตัวอย่าง นายหนึ่ง เจ้าหน้าที่ปกครองชำนาญงาน ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองขอนแก่น ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ กรณีจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้กับบุคคลต่างด้าวโดยมิชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วเห็นว่า การปรับบทความผิดและระดับโทษถูกต้องเหมาะสมแล้ว แต่ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วมีความเห็นแย้งว่า พฤติการณ์ของนายหนึ่ง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เห็นควรเพิ่มโทษนายหนึ่ง เป็นไล่ออกจากราชการ ซึ่งในกรณีนี้นายหนึ่ง ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ต่อ ก.พ.ค. และอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.พ.ค. ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จะต้องส่งเอกสารสำนวนการสอบสวนทั้งหมดไปให้ ก.พ. พิจารณา หาก ก.พ. พิจารณาแล้วมีมติเห็นด้วยกับผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย ให้ ก.พ. แจ้งมติดต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ตัวอย่าง นายสอง เจ้าหน้าที่ปกครองชำนาญงาน ที่ทำการปกครองอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ กรณีจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้กับบุคคลต่างด้าวโดยมิชอบนายสอง ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. และในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของนายสองเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ระดับโทษควรไล่ออกจากราชการ แต่เนื่องจาก อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย ยังไม่ได้พิจารณารายงานการ

ดำเนินการทางวินัย เนื่องจาก ก.พ.ค. มีระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้หรือผลการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีแต่อย่างใด ดังนั้น ก.พ.ค. จึงไม่สามารถมีมติให้เพิ่มโทษนายสองได้ เนื่องจากไม่มีมติของ ก.พ. ที่แจ้งให้ ก.พ.ค. ว่าสมควรเพิ่มโทษแต่อย่างใด จึงมีมติยกอุทธรณ์ แล้วแจ้งข้อสังเกตดังกล่าวให้ผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงทราบเพื่อประกอบการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยต่อไป

ในกรณีนี้หาก อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วเห็นด้วยกับ ก.พ.ค. จึงมีมติให้เพิ่มโทษนายสอง จากตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน เป็นไล่ออกจากราชการ แล้วส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดำเนินการตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดำเนินการสั่งเพิ่มโทษนายสองแล้ว หากนายสองต้องการนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง นายสองจะต้องอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษไล่ออกจากราชการต่อ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยก่อน แต่ถ้าไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวแล้วนำคดีไปฟ้องศาลปกครองก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นกรณีที่ยังไม่ได้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2545 ผู้ฟ้องคดีถูกสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติลงโทษปลดออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง จึงเป็นกรณีที่ยังไม่มี การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 3/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สั่งลงโทษภาคทัณฑ์จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 596/2545 ผู้ฟ้องคดีกรมมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าหาก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่ออนุกรรมการร้องทุกข์ และอุทธรณ์ประจำมหาวิทยาลัย เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตาม มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 109/2546 ผู้ฟ้องคดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ อุทธรณ์คำสั่งตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของลูกจ้างประจำ การยื่นฟ้องจึง ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณา

โดยเรื่องทำนองดังกล่าวนี้ ได้มีคำวินิจฉัย ก.พ.ค. เรื่องแดงที่ 0008153 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553 กรณีผู้อุทธรณ์ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ ส่วนรักษาความสงบ เรียบร้อย 3 สำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครองได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. ในการ ที่กรมการปกครองสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ ระวังระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และประมาทเลินเล่อในหน้าที่ ราชการ และฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการตาม มาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 84 วรรค หนึ่ง และมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีได้ อนุญาตให้ทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ผู้แอบอ้างสวมเป็นนาย ก.

ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้สอบปากคำและกรอกข้อมูลในบันทึกการ รับแจ้งเอกสารเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนสูญหายหรือถูกทำลาย (บ.ป.7) และบันทึกคำให้การ ของผู้มีบัตรประจำตัวประชาชนด้วยตนเอง นอกจากนั้นยังเป็นผู้ลงนามอนุมัติให้ดำเนินการทำบัตร ประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้แอบอ้างสวมเป็นนาย ก. ด้วยตนเอง ทั้งที่การจัดทำบัตรประจำตัว ดังกล่าวมีข้อพิรุณหหลายประการ พฤติกรรมของผู้อุทธรณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้ในขณะกระทำผิด มีระดับโทษถึงไล่ออกจากราชการ

พิเคราะห์จากมาตรา 104 และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2551 แล้วเห็นว่า ก.พ.ค. จะสามารถเพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์ได้เฉพาะในกรณีที่ได้รับแจ้ง จาก ก.พ. แต่เนื่องจากกรณีนี้ไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งมติของ ก.พ. ต่อ ก.พ.ค. ว่าสมควรเพิ่มโทษแก่

ผู้อุทธรณ์ คังนั้น ก.พ.ค. จึงไม่มีอำนาจที่จะเพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์จากตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง และมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นไต่ออกจากราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คังนั้น ก.พ.ค. จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ของข้าราชการในประเทศไทย ซึ่งตั้งแต่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 โดยมีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์ เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม รวมทั้งผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้ด้วย ดังนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องสิทธิอุทธรณ์ไว้ โดยกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ตั้งขึ้นไปตามลำดับถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ตั้งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง ถ้าผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ขึ้นตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิม หรือลดโทษ จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าเพิ่มโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ถือเป็นที่สุด

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ได้กำหนดให้ร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ตั้งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยให้ลงโทษขึ้นตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิม หรือเบากว่าจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าผู้พิจารณาคำร้องทุกข์วินิจฉัยสั่งให้เพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้อีกชั้นหนึ่ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ในครั้งนี้อให้ถือเป็นที่สุด แต่ถ้าเป็นกรณีข้าราชการถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออก หรือไต่ออก ซึ่งต้องให้ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นควร ผู้บังคับบัญชาจึงดำเนินการสั่งลงโทษได้โดยกฎหมายมิได้บัญญัติให้มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรม จึงไม่สามารถอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482

5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้กำหนดให้ร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตาม

หลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ส่วนข้าราชการที่ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงได้กำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ด้วย โดยให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามที่เห็นสมควร และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้ร้องขอความเป็นธรรมในกรณีถูกลงโทษทางวินัย โดยผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ตั้งขึ้นไปชั้นหนึ่ง ถ้าผู้พิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้ลงโทษขึ้นตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเดิมหรือเบากว่า จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าวินิจฉัยสั่งเพิ่มโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเดิมขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นนี้ให้เป็นที่ที่สุด และถ้ากรณีข้าราชการผู้ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้ถือว่าเป็นที่สุด หากเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ในครั้งแรก ให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายกรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่าพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านมา โดยกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการที่มีโทษทางวินัย มีสิทธิอุทธรณ์ได้หากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนี้

(1) กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ถ้าผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวง ถ้าปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และถ้ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การสั่งลงโทษสมควรแก่กรณีความผิดแล้วก็ให้ยกอุทธรณ์ หรือถ้าเห็นว่าคำสั่งลงโทษนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามควรแก่กรณี ถ้าผู้พิจารณาอุทธรณ์สั่งยกอุทธรณ์หรือสั่งลดโทษ ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง

(2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ กรณีนี้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าคำสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ สมควรแก่กรณีให้สั่งยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวยังไม่ถูกต้องเหมาะสมให้สั่งเพิ่มโทษ

ลคโทษ หรือยกโทษ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งได้ โดยผู้อุทธรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก  
ชั้นหนึ่ง ซึ่งเมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายก  
รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนตาม  
มติเดิม โดยให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วให้กระทรวง ทบวง กรม  
ดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีและให้ถือเป็นที่สุด

#### 8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีโทษวินัยอย่างไม่  
ร้ายแรง คือ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี ส่วนโทษวินัยอย่าง  
ร้ายแรง คือ ก.พ.

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่า  
ผู้ว่าราชการจังหวัดให้อุทธรณ์ต่อ 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 มีมติเป็น  
ประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

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

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง  
หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้  
อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อ  
พิจารณาสั่งการ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. ให้สำนักงาน ก.พ. รายงานต่อคณะ  
รัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อมีมติเป็นประการใดให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ  
พร้อมทั้งแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการตามมติดังกล่าว

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 126 วรรคหนึ่ง แห่งพระราช  
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือ  
ไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้  
รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ

ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายรัฐมนตรีแล้วยังยื่นตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงาน คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ผู้พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การสั่งลงโทษถูกต้องเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับกรณีความผิด ให้มีมติเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษ ให้มีมติสั่งลดโทษ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติยกโทษ หรือถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม หรือถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือสั่งให้ออกจากราชการ รวมทั้งมีมติให้ดำเนินการประการอื่นใดเพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม

หากมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถเพิ่มโทษได้เอง และเมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งเพิ่มโทษตามมติ ก.พ.ค. แล้ว ผู้อุทธรณ์ก็มีสิทธินำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้เลย ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการ และจะทำให้การพิจารณาเป็น ไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

#### 4.2 แนวทางแก้ไขปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

กรณีที่ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ แต่ไม่สามารถพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เอง การที่จะเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้จะต้องมีความเห็นของ ก.พ. เห็นสมควรเพิ่มโทษด้วยการพิจารณาทั้งที่ ก.พ.ค. เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท มีองค์กรศาล เนื่องจากองค์กรศาลเป็นองค์กรในลักษณะถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ไม่ได้ทำให้ตุลาการมีลักษณะสูงขึ้นมาเป็นฝ่ายบริหารได้ แต่อยู่ในลักษณะเสมอกัน เพื่อตรวจสอบให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมา ศาลจึงไม่สามารถก้าวเข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงดุลพินิจได้ ศาลคงมีแต่เพียงอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพราะว่าศาลเองมีฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร ดังนั้นองค์กรศาลตรวจสอบฝ่ายบริหาร ได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย และจะตรวจสอบให้มีผลเสียต่อผู้ร้องมิได้ (Verbot reformation in peius)<sup>1</sup> ซึ่งองค์กรศาลที่จะมาควบคุมดุลพินิจฝ่ายปกครอง ได้แก่

<sup>1</sup> กมลชัย รัตนสากวงศ์. (2548). กฎหมายปกครอง. หน้า 53-54.

การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ การใช้ดุลพินิจบิดเบือน และกฎหมายบัญญัติให้ใช้ดุลพินิจแต่เจ้าหน้าที่ไม่ใช้

ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจแล้ว ศาลจะก้าวเข้ามาวินิจฉัยแทนมิได้ เพราะเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามหลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจได้แต่ในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงสามารถตรวจสอบให้เป็นผลเสียดต่อผู้อุทธรณ์ได้ (Reformatio in peius)<sup>2</sup> ถ้าเป็นการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านด้วยเหตุผลดังนี้

1) เป็นองค์กรเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน

2) หลักกฎหมาย “การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงสามารถตรวจสอบได้ คือ ตรวจสอบหลักความชอบด้วยกฎหมาย และตรวจสอบทั้งอำนาจดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่ระดับต้นสั่งการไป เพื่อรักษามาตรฐานอันเดียวกันของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยองค์กรนั้น เพราะฉะนั้นผลของการตรวจสอบจะออกมาผลดี ผลเสียดต่อผู้ยื่นอุทธรณ์อย่างไรไม่สำคัญ ซึ่งต่างกับการตรวจสอบโดยศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม อำนาจฝ่ายปกครองด้วยกัน ถ้ากฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้มีอำนาจกำกับ ดูแล ก็ไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจดุลพินิจ

ตั้งแต่มีกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ใช้บังคับได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์และให้อำนาจองค์กรพิจารณาอุทธรณ์สามารถเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เองด้วย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ได้แก่ กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี ซึ่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ข้อ 15 กำหนดว่า เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นในโอกาสแรกที่ทำให้ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะให้มีการรับรองรายงานการประชุมก่อนก็ได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้วให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

ส่วนกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณามีมติแล้ว จะต้องรายงานมติและความเห็น ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ หากนายกรัฐมนตรียังไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. ยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 18 วรรคสาม กำหนดว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามมติของ ก.พ. หรือคณะรัฐมนตรีได้

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 54.

พิจารณาวินิจฉัยแล้วเป็นประการใด ให้สำนักงาน ก.พ. แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งให้กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องทราบ หรือดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว

แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เปลี่ยนมาเป็นกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง และคำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เพียงองค์กรเดียวซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ มีความอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมภายในฝ่ายปกครอง โดยที่มาของ ก.พ.ค. มาจากคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา 1 คน เป็นกรรมการ กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน ซึ่งได้รับการเลือก โดย ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคุณสมบัติของ ก.พ.ค. จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า เป็นต้น และ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น เป็นข้าราชการ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง หรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกรใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้ดำรงตำแหน่ง 6 ปี เพียงวาระเดียว เพื่อให้ ก.พ.ค. มีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรใด ๆ ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา

ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องตามหน้าที่ และสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตาม โดยไม่ต้องเสนอนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีสั่งการ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 กำหนดว่า เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามถือว่าจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณามีมติเป็นประการใดถือเป็นที่สุด ซึ่งในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ. โดยมีความแตกต่างกับ ก.พ. ที่เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสั่งการ ดังนั้น ก.พ.ค. จึงสามารถ

พิทักษ์ระบบคุณธรรม และให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์มีขั้นตอนเหมือนศาลปกครองชั้นต้น ที่มีการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน กล่าวคือ เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้ว จะต้องจัดส่งคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีจัดทำคำแก้อุทธรณ์ เมื่อได้รับคำแก้อุทธรณ์แล้ว จะต้องส่งคำแก้อุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์เพื่อจัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ เมื่อผู้อุทธรณ์จัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์แล้ว จะต้องส่งคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ให้คู่กรณี เพื่อจัดทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ซึ่งเมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้วจึงจัดทำวินิจฉัย รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหลักการพิจารณาอุทธรณ์ผู้มีอำนาจพิจารณาต้องตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เมื่อมีการส่งลงโทษแล้วควรจะต้องมีองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ตรวจสอบถ่วงดุลพิจารณาพิจารณาสั่งลงโทษดังกล่าวเพื่อให้เกิดความถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรมก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลต่อไป ประกอบกับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้” กล่าวคือ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และอาจยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระได้จากเหตุผลความชอบด้วยกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 120 ได้กำหนดว่า ก.พ.ค. จะเพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ ซึ่งตามที่กฎหมายกำหนดขอบอำนาจของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จะมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากเมื่อผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแล้วจะต้องรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยไม่มีบัญญัติกฎหมายให้ทั้งสององค์กรมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้การพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน หรือมิให้การพิจารณาซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัย ในขณะที่เดียวกันผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นควรเพิ่มโทษก็ไม่สามารถเพิ่มโทษได้เนื่องจากไม่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ หาก ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีมติยกอุทธรณ์ แล้วแจ้งข้อสังเกตให้ ก.พ. เพื่อประกอบการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยต้องปฏิบัติตามข้อสังเกตของ ก.พ.ค. แต่อย่างใด แต่ถ้าหากองค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยเห็นด้วยกับข้อสังเกตของ ก.พ.ค. หรือกรณีที่ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีมติ

ยกอุทธรณ์ ต่อมาภายหลัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี มีมติให้เพิ่มโทษ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงต้องสั่งเพิ่มโทษตามมติของคณะกรรมการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และผู้ที่ถูกเพิ่มโทษจะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวถ้าหากคดีไปฟ้องศาลปกครอง ศาลจะไม่รับคำฟ้องเนื่องจากยังไม่มี การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

1) มาตรา 120 โดยกำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจเพิ่มโทษด้วยว่า “ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ ลดโทษ เพิ่มโทษ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

กรณีเมื่อมีการอุทธรณ์ไม่ต้องพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย แต่ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีทราบด้วย”

2) มาตรา 104 บัญญัติว่า “ในการดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง หรือมาตรา 103 วรรคสอง หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าว เห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์”

โดยตัดข้อความว่า “ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์” นอกนั้นเหมือนเดิมทุกประการ

เนื่องจากการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาว่าดำเนินการถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณา ดังนี้

1) ผู้สั่งให้มีการสืบสวนหรือสอบสวนเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งให้มีการสืบสวนเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้น

ตัวอย่าง ผู้อำนวยการกองคลัง (ผู้อำนวยการต้น) ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมเรียกรับผลประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งสืบสวนหรือสอบสวน คือ อธิบดี

ตัวอย่าง ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน (ผู้อำนวยการสูง) ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายของทางราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งสืบสวนหรือสอบสวน คือ ปลัดกระทรวง

2) กระบวนการสืบสวนหรือสอบสวนเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ การสืบสวนหรือสอบสวนเป็นกระบวนการตรวจพิสูจน์ความผิด และเป็นเหตุที่จะนำไปสู่การลงโทษข้าราชการ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนที่กฎหมายกำหนด เช่น จะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร พฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาเข้าข่ายเป็นความผิดวินัยมาตราใด มีพยานบุคคลและพยานเอกสารใดสนับสนุนข้อกล่าวหาบ้าง ซึ่งหากการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาไม่ตรงกับฐานความผิดที่สั่งลงโทษ อาจส่งผลให้คำสั่งลงโทษนั้นมีชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่าง คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า พฤติกรรมเข้าข่ายเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประพฤติกู้ข้อย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ในการพิจารณาความผิดและสั่งการลงโทษเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงถือว่าการสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาไม่ตรงกับฐานความผิดที่ถูกลงโทษ

3) ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ การสั่งลงโทษเป็นไปตามขอบอำนาจหรือไม่ และระดับโทษเหมาะสมกับกรณีความผิดหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในการพิจารณาความผิด มีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่ 2 หลัก คือ

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย คือ การที่จะถือว่า การกระทำใดเป็นความผิดวินัยฐานใดนั้น ต้องมีบทกฎหมายบัญญัติด้วยการกระทำเป็นเช่นนั้นเป็นความผิดวินัย โดยจะต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบความผิดของฐานความผิดนั้นทุกประการ

(2) หลักมนุษยธรรม ได้แก่ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสม ตามเหตุผลที่ควรจะเป็น

ในการพิจารณากำหนดโทษ มีหลักที่ควรคำนึงถึงดังนี้

(1) หลักนิติธรรม คือ คำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็น 2 ระดับ

ก. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนสามารถลดหย่อนได้แต่ลดลงต่ำกว่าปลดออกจากราชการไม่ได้

ข. ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษจะลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(2) หลักมนุษยธรรม คือ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสม ตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) หลักความเป็นธรรม คือ การวางโทษจะต้องให้ได้รับเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็จะต้องถูกลงโทษ และการกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกันควรจะถูกลงโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตาม ความผิดอย่างเดียวกันอาจแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผล ซึ่งการใช้ดุลพินิจวางระดับโทษแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้ โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด การเปิดโอกาสแก้ไขความประพฤติและเหตุเบื้องหลังการกระทำผิด

(4) นโยบายของทางราชการ คือ ในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่างๆ ผู้บังคับบัญชาควรจะได้รับทราบนโยบายของทางราชการ เพื่อนำมาเป็นหลักการในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้ ซึ่งนโยบายของทางราชการจะปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือมติ ก.พ. เป็นต้น

ก.พ.ค. เป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ควรมีอำนาจหน้าที่ให้ไปตามหลักทั่วไปในการ

พิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และอาจยกเลิก เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระได้จาก เหตุผลความชอบด้วยกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสามารถตรวจสอบให้ เป็นผลเสียกับผู้อุทธรณ์ได้ (Reformatio in peius) ดังนี้ จึงเห็นสมควรให้ ก.พ.ค. มีอำนาจพิจารณา เพิ่มโทษได้ด้วย และควรกำหนดกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยว่า ถ้ามีการอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. แล้ว องค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ต้องพิจารณาแล้ว เพราะผู้มีอำนาจ พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและผู้มีอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องตรวจสอบการ ดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งลงโทษไปแล้วนั้น ว่าดำเนินการถูกต้องเหมาะสมแล้วหรือไม่ ดังรายละเอียดที่กล่าวข้างต้น และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดให้ผู้บังคับ บัญชาผู้อุทธรณ์รายงานองค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยทราบต่อไป เพื่อให้ กระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกันและการพิจารณาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับการพิจารณา อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มี ลักษณะเป็นบทเฉพาะที่ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามที่กฎหมายให้สิทธิไว้ ส่วนเรื่องรายงานการ ดำเนินการทางวินัยมีลักษณะเป็นบททั่วไป ฉะนั้น ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ จึงชอบที่ จะต้องใช้บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์เป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาเรื่อง อุทธรณ์คำสั่งลงโทษโดยนำรายงานการดำเนินการทางวินัยกรณีเดียวกันมาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม