

## บทที่ 4

# กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายของประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการออกคำสั่งทางปกครอง คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ตลอดจนผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง และขั้นตอนของการพิจารณาคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนรวมถึงระบบกระบวนการอุทธรณ์ในคำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงเนื้อหาดังต่อไปนี้

### 4.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบกฎหมายไทย

ในประเทศไทย หลักการสำคัญของการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน หมายความว่า การบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างสิ่งจูงใจ และตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 5 หลักการสำคัญ ได้แก่

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึง ความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
  - (2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
  - (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะ นำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้
  - (4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และ
  - (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง
- ดังนั้น เพื่อให้หลักการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเกิดผลได้อย่างเต็มที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงมีการกำหนดและจัดการ โครงสร้างของ ระบบพิทักษ์คุณธรรม ดังจะกล่าวต่อไปนี้

#### 4.1.1 การจัดองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม<sup>174</sup>

หลักประกันความเป็นมืออาชีพ และหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นปรัชญาสำคัญของการทำหน้าที่ของ ก.พ.ค.<sup>175</sup> หลักการดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อรูปแบบ โครงสร้าง และการจัดองค์กรของ ก.พ.ค. อย่างมาก หลักการประกันความเป็นมืออาชีพเป็น หลักการที่เรียกร้องให้ ก.พ.ค. นั้น เป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเนื้อหาในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ส่วนหลักความเป็นอิสระของการใช้ดุลพินิจนั้น เป็นหลักการซึ่งเรียกร้องให้การ ทำหน้าที่ของกรรมการมีความเป็นอิสระ ปราศจากการสั่งการ หรือควบคุม หรือแทรกแซงจาก อำนาจของฝ่ายบริหาร รูปแบบการจัดองค์กรของ ก.พ.ค. จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้หลักการ ดังกล่าวเกิดผลขึ้นได้ บทบัญญัติในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดให้มี ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปของ “คณะกรรมการ” ซึ่งประกอบไป

<sup>174</sup> จาก ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ) (น. 80 – 86), โดย วชิระ ปากดีสี, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>175</sup> จาก ก.พ.ค. ขอดอบ คำถามเกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คำถามเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ คำถามเกี่ยวกับร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (การประชุมสัมมนา เรื่อง การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2553 ณ ห้องประชุม โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร) (น. 6-8), โดย สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ., 2552 (สิงหาคม).

ด้วยกรรมการจำนวน 7 คน เป็นคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลาโดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขานุการซึ่งในพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการได้มาซึ่ง กรรมการ องค์กรประกอบ การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมด้วย

#### 4.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม<sup>176</sup>

จากการที่กฎหมายได้กำหนดให้ ก.พ.ค. มีหน้าที่หลักที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีความรวดเร็วและสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ คู่กรณีในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ยังครอบคลุมถึง กรณีอื่นที่มีความสำคัญด้วยเช่นกัน เช่น การให้ข้อเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกกฎ ก.พ. และระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตลอดจนการทำหน้าที่ในการสรรหาและแต่งตั้งบุคคล เพื่อ เป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>177</sup> ได้ กำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กร กลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลใน ส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ

<sup>176</sup> แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดยคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงาน) (น. 131 – 132). เล่มเดิม.

<sup>177</sup> มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์แล้วแต่กรณี

4.1.2.1 อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>178</sup>

งานบริหารบุคคลภาครัฐ ประกอบไปด้วยกระบวนการที่สำคัญ คือ การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดค่าตอบแทน การสรรหาและคัดเลือก การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน หรือย้าย วินัย การพ้นจากราชการและบำเหน็จบำนาญ อำนาจของ ก.พ.ค. ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการด้วยเหตุบางประการ ซึ่งกระบวนการพิจารณาของ ก.พ.ค. นั้น ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการในส่วนของวินัยข้าราชการพลเรือนและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนนั่นเอง

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เห็นควรต้องกล่าวสาระสำคัญของกระบวนการทางวินัยและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนโดยสังเขปด้วย

“วินัย” หมายถึง ปทัสถานแห่งความประพฤติซึ่งกำหนดไว้เป็นข้อปฏิบัติหรือแบบแผนสำหรับคนในหน่วยงานในหมู่เหล่า หรือในวงการแต่ละแห่ง โดยจะเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบแผนที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวังสำหรับในวงกรนั้นว่า “วินัย”<sup>179</sup> โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการเพื่อความเจริญและความมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน อีกทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย การฝ่าฝืนบรรทัดฐานแห่งความประพฤติดังกล่าวเป็นผลให้ต้องดำเนินการทางวินัยกับผู้ฝ่าฝืนนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือน<sup>180</sup> และการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนที่ฝ่าฝืนไว้<sup>181</sup> การดำเนินการทางวินัยประกอบไปด้วย 4 ส่วน

<sup>178</sup> ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 87 – 90). เล่มเดิม.

<sup>179</sup> จาก หน้าที่ 10 วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ: เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (น. 680-681), โดย ประวีณ ฉนกร, 2543, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช.

<sup>180</sup> หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>181</sup> หมวด 7 การดำเนินการทางวินัย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

สำคัญ ได้แก่ การสอบสวน การพิจารณาสั่งลงโทษ การตรวจสอบคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ<sup>182</sup> โทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก<sup>183</sup>

การบริหารงานบุคคลอีกกระบวนการหนึ่งที่จะกล่าวถึงนั้นคือ การออกจากราชการหรือการพ้นจากราชการของข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเหตุและเงื่อนไขของการออกจากราชการของข้าราชการไว้อย่างชัดเจน<sup>184</sup>

กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนที่เกิดจากการใช้อำนาจสั่งการของผู้มีอำนาจนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจสั่งการดังกล่าวโดยเรียกกระบวนการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวว่า “การอุทธรณ์” โดยมี ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว

คำสั่งที่จะกล่าวต่อไปนี้ มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งนั้น ได้แก่

- (1) คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และวินัยร้ายแรง
- (2) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสม่ำเสมอ
- (3) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ไม่มีสัญชาติไทย ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนหรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

<sup>182</sup> หน่วยที่ 10 วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ: เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (น. 730). เล่มเดิม.

<sup>183</sup> มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>184</sup> มาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(5) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(6) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษ แต่มีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ หรือ

(7) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

คำสั่งดังกล่าวนี้ผู้นั้นได้รับคำสั่งหากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง กฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งเพื่อให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการพิจารณา ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

4.1.2.2 อำนาจในการพิจารณาคุณวุฒิที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>185</sup>

อำนาจของ ก.พ.ค. ในลักษณะนี้เป็นอำนาจในการตรวจสอบว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่มีจุดมุ่งหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไปซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีความสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่ หาก ก.พ.ค. เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมที่กำหนดไว้ ก.พ.ค. ก็จะแจ้งให้หน่วยงานผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือมีคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข<sup>186</sup> หลักการของระบบคุณธรรมดังกล่าว มีดังต่อไปนี้<sup>187</sup>

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร ลักษณะของงาน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

<sup>185</sup> ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 91 – 92). เล่มเดิม.

<sup>186</sup> มาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>187</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์แก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้

(4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ และ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

#### 4.1.3 กระบวนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การใช้อำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรือการคุ้มครองระบบคุณธรรม เป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยในสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน กระบวนการในการใช้อำนาจจึงต้องมีกระบวนวิธีพิจารณาที่มีมาตรฐานสามารถประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือน และในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นการประสานให้เกิดคุณภาพแก่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนอีกด้วย กรณีดังกล่าวพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดให้กระบวนวิธีพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค.<sup>188</sup> โดยในปัจจุบัน ก.พ.ค. ได้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว ได้แก่ “กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551” ซึ่งเนื้อหาของสาระของกฎ ก.พ.ค. ดังกล่าว อาจสรุปเนื้อหาของกระบวนวิธีพิจารณาได้ ดังนี้

##### 1) หลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาที่ใช้ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ตามที่กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนกำหนดนั้น มีหลักการทั่วไปดังนี้

(1) เป็นกระบวนวิธีพิจารณาระบบไต่สวน<sup>189</sup> หมายความว่า กระบวนการสืบข้อเท็จจริงในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น มิได้จำกัดอยู่เพียงข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอเท่านั้น องค์คณะวินิจฉัยซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานและตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็นและเพียงพอต่อการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ๆ

(2) หลักการเกี่ยวกับการขยายหรือย่นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกระบวนวิธีพิจารณาอุทธรณ์<sup>190</sup>

<sup>188</sup> มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>189</sup> ข้อ 5 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>190</sup> ข้อ 6 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

(3) กระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบสามารถเพิกถอนหรือแก้ไขได้ เมื่อคู่กรณีร้องขอ หรือเมื่อองค์คณะวินิจฉัยพบข้อบกพร่องนั้น ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.พ.ค.<sup>191</sup>

(4) หลักการเกี่ยวกับรูปแบบของคำร้องหรือขอในกระบวนวิธีพิจารณา กล่าวคือ คำร้องหรือคำขอต่าง ๆ ในกระบวนพิจารณาให้ทำเป็นหนังสือ ยกเว้นแต่ได้รับอนุญาตให้ทำด้วยวาจา<sup>192</sup>

(5) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่น รับ หรือส่งเอกสารในกระบวนวิธีพิจารณา เช่น การยื่นเอกสารพยานหลักฐานอาจยื่นเองหรือมอบอำนาจให้ยื่นก็ได้ อาจยื่นกับเจ้าหน้าที่เองหรือยื่นทางไปรษณีย์ก็ได้<sup>193</sup> เป็นต้น

(6) หลักการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลเอกสารสำนวนในการพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ เอกสารพยานหลักฐานที่ได้ยื่นต่อ ก.พ.ค. หรือที่ ก.พ.ค. ได้รับมา คู่กรณีสามารถขอตรวจดู ทราบ คัดสำเนา เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผย หรือเป็นข้อมูลที่ ก.พ.ค. เห็นว่าจะสร้างความเสียหายต่อการดำเนินการของรัฐ<sup>194</sup>

(7) การดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะดำเนินการเองหรือมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการแทนได้<sup>195</sup>

## 2) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

หลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์นั้นมีองค์ประกอบที่จะต้องพิจารณา ทั้งในส่วนของ การเป็นผู้มีสิทธิยื่นเรื่อง ความครบถ้วนสมบูรณ์ถูกต้องของเนื้อหาและระยะเวลาในการยื่นเรื่อง ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวถือเป็นประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและเงื่อนไขที่ ก.พ.ค. จะสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งสามารถแยกเป็นองค์ประกอบได้ดังนี้

(1) การเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์นั้น ข้อ 22 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ให้เป็นสิทธิของผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดไว้ว่า ผู้มีสิทธิอุทธรณ์นั้นคือผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ออกจากราชการ<sup>196</sup>

<sup>191</sup> ข้อ 7 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>192</sup> ข้อ 8 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>193</sup> ข้อ 11 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>194</sup> ข้อ 15 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>195</sup> ข้อ 25 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>196</sup> มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

และนอกจากบุคคลดังกล่าวที่มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์แล้ว ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ยังรวมไปถึงทายาทของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้ หากว่าข้าราชการพลเรือนคนดังกล่าวไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ไว้ และหมายความรวมถึงทนายความหรือผู้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทนด้วย<sup>197</sup>

### (2) การยื่นอุทธรณ์และการตรวจอุทธรณ์

วิธีการในการยื่นอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพและมีสาระสำคัญที่ระบุข้อมูลของผู้อุทธรณ์ คำสั่งที่เป็นต้นเหตุแห่งการอุทธรณ์ พร้อมกับวันที่รับทราบคำสั่ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งคำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์<sup>198</sup> พร้อมทั้งสำเนาหนังสืออุทธรณ์และสำเนาหนังสือพยานหลักฐานมาพร้อมกัน และหากผู้ยื่นอุทธรณ์เป็นผู้รับมอบอำนาจ ก็ต้องแสดงหลักฐานการรับมอบอำนาจด้วย<sup>199</sup>

### (3) ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

ผู้ยื่นอุทธรณ์ต้องทำการยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือถ้าเป็นทายาทของผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าว<sup>200</sup> ซึ่งสามารถยื่นเรื่องได้โดยจะยื่นต่อพนักงานรับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ โดยถือว่าวันที่ประทับตราของจดหมายเป็นวันที่ได้ยื่นอุทธรณ์<sup>201</sup>

พนักงานผู้รับอุทธรณ์เป็นผู้ตรวจสอบคำอุทธรณ์ในเบื้องต้นก่อนว่าเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ในการนี้เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์อาจแนะนำให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขอุทธรณ์ให้เป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องภายในกำหนดเวลาขึ้นอุทธรณ์ เมื่อเห็นว่าอุทธรณ์ที่ยื่นมาเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามเงื่อนไขต่าง ๆ แล้ว ให้ดำเนินการเสนอไปยังประธาน ก.พ.ค. เพื่อดำเนินการสั่งเรื่องอุทธรณ์ต่อไป<sup>202</sup>

<sup>197</sup> ข้อ 23 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>198</sup> ข้อ 27 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>199</sup> ข้อ 28 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>200</sup> ข้อ 29 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>201</sup> ข้อ 30 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>202</sup> ข้อ 32 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

### 3) การถอนอุทธรณ์และความตายของผู้อุทธรณ์

การถอนอุทธรณ์นั้น โดยหลักแล้วผู้อุทธรณ์อาจยื่นถอนอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้แล้วไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนที่องค์คณะวินิจฉัยจะได้มีคำวินิจฉัยก็ได้<sup>203</sup> การถอนอุทธรณ์เป็นผลให้องค์คณะวินิจฉัยต้องจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบ<sup>204</sup> กรณีที่ผู้อุทธรณ์ได้ถึงแก่ความตายก่อนที่จะมีการวินิจฉัยอุทธรณ์ การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องรอการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นออกไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดกหรือผู้รับสิทธิของผู้นั้น ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อุทธรณ์ หรือผู้มีส่วนได้เสียอาจเข้ามาโดยผู้นั้นยื่นคำขอเข้ามาหรือองค์คณะวินิจฉัยเรียกเข้ามาโดยการร้องขอของกลุ่มอีกฝ่ายหนึ่ง หากไม่มีการยื่นคำขอดังกล่าวให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบ<sup>205</sup>

### 4) การจ่ายสำนวน

เมื่อประธาน ก.พ.ค. ได้รับสำนวนจากพนักงานรับอุทธรณ์แล้ว ประธาน ก.พ.ค. จะเป็นผู้พิจารณาจ่ายสำนวนไปยัง “องค์คณะวินิจฉัย” เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ การจ่ายสำนวนอาจพิจารณาในเรื่องของความเชี่ยวชาญ กลุ่มงานของส่วนราชการหรือพื้นที่ของส่วนราชการเป็นข้อพิจารณา ในกรณีนี้ จะมีคำสั่งแต่งตั้งนิติกรผู้แถลงเพื่อหน้าที่เป็นผู้แถลงต่อองค์คณะวินิจฉัยด้วยก็ได้<sup>206</sup>

### 5) องค์คณะวินิจฉัย

องค์คณะวินิจฉัย หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ ซึ่งได้รับสำนวนมาจากประธาน ก.พ.ค. องค์คณะวินิจฉัยที่สามารถทำหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ที่ยื่นมาได้แก่

#### (1) ก.พ.ค.

กรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าอุทธรณ์เรื่องใดมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลการวินิจฉัยอาจกระทบต่อการปฏิบัติราชการ หรือจะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ หรือเป็นกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณธรรมที่ ก.พ.ค. สมควรเป็นผู้วินิจฉัยเอง ให้ประธาน ก.พ.ค. จ่ายสำนวนให้กับ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัยในอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวนั้น และมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. เจ้าของสำนวน โดยมีนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ช่วย<sup>207</sup>

<sup>203</sup> ข้อ 33 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>204</sup> ข้อ 34 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>205</sup> ข้อ 35 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>206</sup> ข้อ 43 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>207</sup> ข้อ 44 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

## (2) คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ คือ องค์คณะวินิจฉัยที่มีอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์ แต่งตั้งโดย ก.พ.ค. ประกอบไปด้วย กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง (เป็นประธาน) และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อื่นอีกสองคน โดยทั้งหมด ก.พ.ค. เป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการตามความจำเป็น<sup>208</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อาจมีมากกว่าหนึ่งคณะ โดย ก.พ.ค. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยแยกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละคณะก็ได้<sup>209</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะเป็นองค์คณะวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ตามสำนวนที่ประธาน ก.พ.ค. จ่ายสำนวนมา หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า อุทธรณ์ที่ยื่นมานั้น ไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับอุทธรณ์ที่จะต้องจ่ายสำนวนให้กับ ก.พ.ค.<sup>210</sup>

## (3) องค์คณะวินิจฉัยมากกว่าคณะหนึ่งประชุมร่วมกัน

ในกรณีที่อุทธรณ์เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการหรือประโยชน์สาธารณะ มีประเด็นวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายหรือหลักการสำคัญ อาจมีผลกระทบเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวทางการลงโทษเดิม เป็นโครงการใหญ่ที่มีงบประมาณสูง หรือเรื่องอื่นตามที่ ประธาน ก.พ.ค. เห็นสมควร ประธาน ก.พ.ค. อาจกำหนดให้องค์คณะวินิจฉัยหลายองค์คณะพิจารณาร่วมกันก็ได้<sup>211</sup>

## 6) การแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อองค์คณะวินิจฉัยที่พิจารณาคำอุทธรณ์ใดเห็นว่า อุทธรณ์ที่ได้ยื่นมานั้นเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ และเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้อง สมบูรณ์ และครบถ้วน ให้เริ่มกระบวนการในการค้นหาข้อเท็จจริง โดยกรรมการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดำเนินการ ทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีในรูปของคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์<sup>212</sup> คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์<sup>213</sup> และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม หรือจากการไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ หรือคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม หรือข้อเท็จจริงจากการสรุปสำนวนของกรรมการ

<sup>208</sup> ข้อ 36 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>209</sup> ข้อ 47 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>210</sup> ข้อ 45 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>211</sup> ข้อ 38 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>212</sup> ข้อ 51 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>213</sup> ข้อ 55 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

เจ้าของสำนวน การไต่สวนดังกล่าวจะต้องแจ้งกำหนดการให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้ง<sup>214</sup>

#### 7) การสรุปสำนวนและการทำคำแถลง

กระบวนการในสรุปสำนวนและการทำคำแถลง เป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องภายหลังจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของกรรมการเจ้าของสำนวนแล้วเสร็จ โดยในขั้นตอนของการสรุปสำนวนและการทำคำแถลงตามระเบียบวิธีพิจารณาของ ก.พ.ค. จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการสรุปสำนวนและการทำคำแถลงการณ์ของศาลปกครอง ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญในการเปิดโอกาสให้องค์คณะวินิจฉัยทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่กรรมการเจ้าของสำนวนได้แสวงหามาว่าเพียงพอต่อการวินิจฉัยหรือไม่ โดยกรรมการเจ้าของสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกสรุปสำนวนซึ่งประกอบด้วยชื่อผู้อุทธรณ์ ชื่อคู่กรณี สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี และที่กรรมการเจ้าของสำนวนแสวงหาเพิ่มเติม (ถ้ามี) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ความเห็นของกรรมการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้อุทธรณ์ และต้องส่งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนวันนั่งพิจารณาครั้งแรก<sup>215</sup>

เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้พิจารณาสำนวนจากกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว ถ้าหากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยแล้วไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก องค์คณะวินิจฉัยก็จะกำหนดวันซึ่งเป็น “วันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง” และแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน<sup>216</sup> จากนั้นกรรมการเจ้าของสำนวนก็จะส่งสรุปสำนวนให้แก่นิติกรผู้แถลงเพื่อจัดทำคำแถลงต่อไป<sup>217</sup> โดยการจัดทำคำแถลงของนิติกรผู้แถลงนั้นจะประกอบไปด้วย การสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นของตนในการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นต่อองค์คณะวินิจฉัย<sup>218</sup>

#### 8) การนั่งพิจารณาอุทธรณ์

ในการพิจารณาอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้โอกาสคู่กรณีมาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะวินิจฉัย ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการนั่งพิจารณาคดีของศาล โดยองค์คณะวินิจฉัยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงวันดังกล่าวล่วงหน้า

<sup>214</sup> หมวด 7 การแสวงหาข้อเท็จจริง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>215</sup> ข้อ 67 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>216</sup> ข้อ 69 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>217</sup> ข้อ 70 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>218</sup> ข้อ 81 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

ไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยให้คู่กรณีจัดทำสรุปแถลงอุทธรณ์หรือสรุปแถลงคำแก้อุทธรณ์เพื่อยื่นต่อองค์คณะวินิจฉัยก่อนหรือไม่เข้าไปกว่าวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก<sup>219</sup> เมื่อเริ่มการพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก กรรมการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของเรื่องและให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วโดยให้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้แถลงก่อน<sup>220</sup> องค์คณะวินิจฉัยอาจมีการซักถามคู่กรณีหรือพยานได้<sup>221</sup> ซึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และต้องให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้<sup>222</sup> ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแถลงสรุปของคู่กรณีแล้ว ก็จะเป็นการแถลงด้วยวาจาเพื่อประกอบคำแถลงการณ์ของนิติกรผู้แถลงต่อองค์คณะวินิจฉัย โดยที่คู่กรณีหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ได้อยู่ในการพิจารณา<sup>223</sup>

อย่างไรก็ดี สำหรับในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ แต่ก็เป็นการอำนาจขององค์คณะวินิจฉัยที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ความเห็นหรือส่งเอกสารพยานหลักฐานให้แก่องค์คณะวินิจฉัย<sup>224</sup> แต่หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ดำเนินการหรือมีพฤติกรรมประวิงเรื่องให้ล่าช้า ก.พ.ค. ก็มีอำนาจในการรายงานผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือลงโทษทางวินัยต่อไปได้<sup>225</sup>

#### 9) การทำคำวินิจฉัยและระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัย

ในส่วนของการทำคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้นมีองค์ประกอบที่จำต้องพิจารณาตั้งแต่ในส่วนเนื้อหาของ อำนาจ และระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งการดำเนินการภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ซึ่งมีรายละเอียดที่ต้องพิจารณาดังนี้

(1) เนื้อหาของคำวินิจฉัยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดของคู่กรณี รายละเอียดของคำขออุทธรณ์ สรุปคำแก้อุทธรณ์ ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย คำวินิจฉัยแต่ละประเด็นพร้อมทั้งเหตุผล สรุปคำวินิจฉัยที่กำหนดให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามหรือดำเนินการและลายมือชื่อขององค์คณะวินิจฉัยที่นั่งพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นด้วย

<sup>219</sup> ข้อ 76 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>220</sup> ข้อ 78 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>221</sup> ข้อ 79 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>222</sup> ข้อ 80 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>223</sup> ข้อ 83 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>224</sup> ข้อ 77 วรรคสี่ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>225</sup> ข้อ 80 วรรคสี่ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

(2) อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ สามารถแยกพิจารณาโดยขึ้นอยู่กับคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์นั้นว่าเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือเป็นคำสั่งที่ให้ออกจากราชการ กล่าวคือหากเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัย องค์คณะวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ยกเลิกคำสั่ง ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง ยกโทษ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งลงโทษให้ถูกต้องเหมาะสม แต่ถ้าเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ องค์คณะวินิจฉัยจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้องหรือให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการต่อไปและแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งให้ออกจากราชการให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนมีอำนาจในการเยียวยาความเสียหาย หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม<sup>226</sup>

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าสมควรเพิ่มโทษจึงจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้<sup>227</sup>

นอกจากนั้นหากกรรมการเจ้าของสำนวนของอุทธรณ์สำนวนใด มีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัย กรรมการเจ้าของสำนวนผู้นั้นมีสิทธิทำความเห็นแย้งพร้อมทั้งให้เหตุผลของตนรวมไว้ในสำนวนได้<sup>228</sup> หลักการเกี่ยวกับข้อห้ามของการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาซ้ำ และการฟ้องซ้ำ นำมาใช้กับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์ด้วย<sup>229</sup>

ส่วนระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์นั้น จะมีระยะเวลาเร่งรัดซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 120 วัน นับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นเสียแต่จะมีเหตุขัดข้องก็อาจขยายเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งต้องไม่เกิน 60 วัน และจะต้องแสดงเหตุผลของการขยายเวลาดังกล่าวไว้ด้วย<sup>230</sup>

#### 10) ผลของคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ภายหลังจาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องพึงปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น โดยเมื่อได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่

<sup>226</sup> ข้อ 86 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>227</sup> ข้อ 86 วรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>228</sup> ข้อ 87 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>229</sup> ข้อ 89 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

<sup>230</sup> ข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น<sup>231</sup>

#### 4.1.4 เขตอำนาจศาลปกครองกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้จัดให้มีศาลปกครองมีสองชั้นศาลได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีดังต่อไปนี้<sup>232</sup> คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และ

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไปและศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองเฉพาะบางเรื่อง<sup>233</sup> ศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจที่จะพิจารณาคดีดังต่อไปนี้คือ

<sup>231</sup> มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

<sup>232</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

<sup>233</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด และ

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เขตอำนาจศาลปกครองกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์

กระบวนการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนหรือการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการนั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจสั่งการฝ่ายเดียว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนผู้ใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ซึ่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในฝ่ายปกครอง ดังนั้น ก.พ.ค. เองจึงมีฐานะเป็นองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ ทำหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการเสนอคดีต่อศาลปกครอง และถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไปซึ่งถือว่าเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ บทบัญญัติในมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวผู้อุทธรณ์ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยหรืออาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 11(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 116 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้เฉพาะผู้อุทธรณ์เท่านั้นที่มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว