

งานวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมาย
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา
และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง

หัวข้อ
การบริหารงานบุคคล

จัดทำโดย
สำนักกฎหมายปกครอง
ตุลาคม ๒๕๕๕

งานวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมาย
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา
และ
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

หัวข้อ
การบริหารงานบุคคล

จัดทำโดย
สำนักกฎหมายปกครอง
ตุลาคม ๒๕๕๕

สารบัญ

	หน้า
๑. การสรรหา การบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่ง	๑-๑
๑.๑ การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง	๑-๑
๑.๒ การโอนหรือการย้าย	๑-๒
๑.๓ การแต่งตั้งเพื่อเลื่อนระดับหรือตำแหน่ง	๑-๓
๑.๔ การแต่งตั้งในระดับสูงหรือตำแหน่งพิเศษ	๑-๔
๑.๕ การพ้นจากตำแหน่ง	๑-๘
๒. การดำเนินการทางวินัย	๒-๑
๒.๑ การเริ่มต้นดำเนินการทางวินัยหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวน	๒-๑
๒.๒ การสั่งลงโทษทางวินัย	๒-๕
๒.๓ การอุทธรณ์และร้องทุกข์	๒-๑๔
๒.๔ การดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งลงโทษตามมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.	๒-๓๙
๒.๕ การล้างมลทิน การนิรโทษกรรม และการอภัยโทษ	๒-๔๗
๓. การบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งและ ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะรัฐมนตรีใหม่	๓-๑
๓.๑ การแต่งตั้งข้าราชการ	๓-๑
๓.๒ การลงนามในคำสั่งต่าง ๆ	๓-๓
๔. ผลทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจากการปฏิรูประบบราชการ	๔-๑
๕. ภาคผนวก : สรุปย่อเรื่องเสร็จคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรียงตามรายปี	๕-๑
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๙๐	๕-๑
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๙๑	๕-๑
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๙๒	๕-๒
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๙๔	๕-๓
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๙๖	๕-๔
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๙๙	๕-๔
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๑๐	๕-๕
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๑๘	๕-๖
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๒๔	๕-๖
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๒๕	๕-๗

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๒๗
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๐
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๑
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๓
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๔
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๕
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๖
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๗
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๘
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๙
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๐
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๑
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๒
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๓
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๔
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๕
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๖
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๗
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๘
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๙
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๐
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๑
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๒
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๓
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๔
เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๕

หน้า

๕-๘
๕-๙
๕-๑๐
๕-๑๑
๕-๑๒
๕-๑๘
๕-๒๐
๕-๒๑
๕-๒๒
๕-๒๓
๕-๒๕
๕-๒๕
๕-๒๗
๕-๓๐
๕-๓๕
๕-๓๖
๕-๓๘
๕-๔๓
๕-๔๖
๕-๔๖
๕-๔๗
๕-๔๗
๕-๔๙
๕-๕๐
๕-๕๓
๕-๕๗

๑. การสรรหา การบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้ง
และการพ้นจากตำแหน่ง

๑ การสรรหา การบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่ง

๑.๑ การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

การบรรจุและแต่งตั้งเป็นการใช้อำนาจของหัวหน้าส่วนราชการกำหนดให้บุคคลเข้ารับราชการและมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะข้าราชการ อันเป็นการออกคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง

การบรรจุและแต่งตั้งนักเรียนทุนรัฐบาลเข้ารับราชการ ถ้าข้อกำหนดในสัญญา ทุนไม่มีข้อผูกพันให้บรรจุนักเรียนทุนเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น มหาวิทยาลัยย่อมบรรจุนักเรียนทุนเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัยก็ได้ แต่เมื่อมหาวิทยาลัยได้ขอถอนอัตราข้าราชการไว้รองรับแล้ว ก็สามารถบรรจุนักเรียน ทุนเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๖๗/๒๕๕๑)

การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลที่เคยรับราชการมาแล้ว แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนจะกำหนดวิธีการบรรจุและแต่งตั้งไว้สองจำพวก คือ จำพวกที่ต้องทำการคัดเลือก หรือสอบคัดเลือกก่อนบรรจุและแต่งตั้ง และจำพวกที่เคยรับราชการมาแล้วซึ่งหัวหน้าส่วนราชการ เห็นสมควรบรรจุได้โดยไม่ต้องคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกก่อน แต่กรณีของข้าราชการตำรวจ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษได้กำหนดเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งโดยวิธีการ คัดเลือกและสอบคัดเลือกไว้ บุคคลที่เคยเป็นข้าราชการตำรวจมาแล้วจึงไม่ต้องห้ามที่จะได้รับ การบรรจุและแต่งตั้งโดยวิธีการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือก (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘/๒๕๔๒)

การบรรจุแต่งตั้งย้อนหลังจะต้องมีบทกฎหมายบัญญัติให้อำนาจดำเนินการไว้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจบัญญัติให้กรมตำรวจหรือสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่ต้องดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งย้อนหลังให้แก่แก่นักเรียนนายร้อยตำรวจ เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญ กรณีจึงไม่อาจอ้างบทเฉพาะกาล ของกฎหมายดังกล่าวเพื่อดำเนินการบรรจุแต่งตั้งย้อนหลังได้ เพราะบทเฉพาะกาลมิได้ให้อำนาจ ดำเนินการสิ่งใดขึ้นใหม่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติเดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๔/๒๕๔๙)

คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งย่อมมี อำนาจเพิกถอนได้ตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณีบรรจุและ แต่งตั้งบุคคลให้รับราชการเข้าซ้อนกันสองแห่ง คือ แต่งตั้งเป็นพนักงานปกครอง ๓ กรมการปกครอง ทั้งที่บุคคลนั้นยังรับราชการอยู่ที่กรมคุมประพฤติ และรับเงินเดือนจากหน่วยงานทั้งสองแห่ง กรมการปกครองชอบที่จะเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้มีผลย้อนหลัง เพื่อเรียกคืนเงินเดือน ที่จ่ายซ้ำซ้อนในช่วงเวลาดังกล่าวได้ โดยเพิกถอนได้โดยไม่มีกำหนดเวลา เพราะผู้รับคำสั่งปกปิด ข้อความจริงที่ควรแจ้งให้ทราบว่ายังรับราชการอยู่ที่กรมคุมประพฤติ (เรื่องเสร็จที่ ๕๖/๒๕๔๔)

๑.๒ การโอนหรือการย้าย

การย้ายข้าราชการเป็นมาตรการในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานรัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยจัดสรรข้าราชการในสังกัดให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ตำแหน่งงานและความต้องการของหน่วยงานในช่วงเวลาหนึ่งให้มากที่สุด สำหรับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งย้ายข้าราชการ การย้ายข้าราชการไปดำรงตำแหน่งอื่นภายในส่วนราชการเดียวกัน อันมีผลเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยสิทธิและประโยชน์ในฐานะข้าราชการของผู้ถูกย้ายมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ถือเป็นการบริหารงานภายในหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่ “คำสั่งทางปกครอง” และไม่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (เรื่องเสร็จที่ ๕๑๔/๒๕๕๕) ทั้งนี้ หากพิจารณาในทางตรงกันข้าม คำสั่งย้ายข้าราชการในกรณีใดที่มีผลเปลี่ยนแปลงสิทธิและประโยชน์ในฐานะข้าราชการของผู้ถูกย้าย ย่อมเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล และเป็นคำสั่งทางปกครองอันอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

การโอนข้าราชการแตกต่างจากการย้ายตรงที่มีใช้การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ภายในหน่วยงานเดิม แต่ข้าราชการโอนไปสังกัดหน่วยงานใหม่ และบางกรณีอาจมีการเปลี่ยนสถานะของข้าราชการด้วย ซึ่งโดยปกติการโอนจะเป็นไปตามคำร้องขอของข้าราชการที่เกี่ยวข้องเอง ทั้งนี้ การโอนข้าราชการย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีการโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นมาบรรจุเป็นข้าราชการครู เมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๖๑ วรรคสี่ ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดเรื่องการโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำได้เช่นเดียวกับการโอนพนักงานเทศบาล การโอนพนักงานส่วนตำบลมาบรรจุเป็นข้าราชการครูจึงสามารถกระทำได้เช่นเดียวกับการโอนพนักงานเทศบาล (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๔๖) ทั้งนี้ เมื่อข้าราชการได้โอนไปสังกัดหน่วยงานใหม่แล้ว อำนาจในการบังคับบัญชา รวมทั้งอำนาจในการออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวข้าราชการย่อมเป็นของหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดใหม่ แม้ในเรื่องที่ดำเนินการค้างไว้ก่อนที่มีการโอนก็ตาม เช่น กรณีข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ยื่นขอประเมินเพื่อแต่งตั้งเป็นอาจารย์ ๓ ไว้ และในระหว่างรอการพิจารณาได้โอนไปเป็นพนักงานครูเทศบาลในสังกัดสำนักงานเทศบาล อำนาจในการพิจารณาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นย่อมเป็นของนายกเทศมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๘๙๓/๒๕๔๓) นอกจากนี้ เมื่อข้าราชการได้โอนไปปฏิบัติราชการในสังกัดหน่วยงานใหม่แล้ว หลักเกณฑ์การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ภายหลังจบการศึกษาระดับปริญญาเอกย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานใหม่กำหนด ไม่อาจดำเนินการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นและมีผลย้อนหลังตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานเดิมได้ (เรื่องเสร็จที่ ๗๒๐/๒๕๕๑)

๑.๓ การแต่งตั้งเพื่อเลื่อนระดับหรือตำแหน่ง

การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นย่อมดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยข้าราชการนั้น ๆ กำหนด กรณีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เมื่อกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปตามประกาศ ก.พ.อ. และประกาศว่าประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการกำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น มีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์แล้ว สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจึงต้องดำเนินการให้สภาสถาบันอุดมศึกษาตราข้อบังคับเพื่อใช้ในการกำหนดระดับตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นต่อไป ไม่อาจนำหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมตามบทเฉพาะกาลมาใช้ในการพิจารณาขอกำหนดระดับตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๓/๒๕๕๐) ทำนองเดียวกันกรณีข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน ก.ค. ได้ออนไปสังกัดสำนักงาน ก.ค.ศ. การเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นหลังจากที่ข้าราชการได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก ย่อมต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนดใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ สำนักงาน ก.ค.ศ. ไม่สามารถดำเนินการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นและมีผลย้อนหลังตามหลักเกณฑ์ของ ก.ค. ที่มีมาแต่เดิมได้ (เรื่องเสร็จที่ ๗๒๐/๒๕๕๑) ส่วนกรณีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำหน่วยงานหรือส่วนราชการเพิ่มเติมจากหน่วยงานหรือส่วนราชการเดิม การที่ ก.ตร. จะดำเนินการกำหนดให้มีกลุ่มตำแหน่งประจำหน่วยงานหรือส่วนราชการเพิ่มเติมจากหน่วยงานหรือส่วนราชการเดิม มีผลเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในขึ้นใหม่ซึ่งต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการฯ เพื่อกำหนดให้มีกลุ่มตำแหน่งประจำหน่วยงานหรือส่วนราชการเสียก่อน ในกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการฯ โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปก่อนวันที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจนั้น (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๓/๒๕๕๑)

๑.๔ การแต่งตั้งในระดับสูงหรือตำแหน่งพิเศษ

โดยที่มาตรา ๑๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย ซึ่งมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงดังต่อไปนี้ต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีหรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ

ทั้งนี้ เมื่อคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนจึงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย และการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจึงออกคำสั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

สำหรับกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติข้าราชการพลเรือนระดับสูงแล้ว และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดต้องเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นั้น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เกี่ยวข้องได้ฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงก็ตาม แต่โดยที่การฟ้องร้องต่อศาลมิใช่เหตุให้กระบวนการที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายถูกระงับหรือเพิกถอนไปด้วยแต่อย่างใด เว้นแต่ศาลจะสั่งใช้มาตรการชั่วคราวบังคับให้ชะลอการดำเนินการไว้ก่อน ดังนั้น หากศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้พิจารณาแล้ว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสามารถดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปได้ (เรื่องเสรีที่ ๗๐๐/๒๕๕๖)

ส่วนกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงแล้ว แม้ต่อมาจะมีผู้ที่เกี่ยวข้องร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้บัญญัติให้การร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เป็นเหตุที่จะทำให้การดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งตามกฎหมายต้องหยุดลงแต่อย่างใด โดยทั่วไปการที่จะชะลอการดำเนินการตามกฎหมายเพียงเพราะเหตุที่ผู้เกี่ยวข้องได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. จึงไม่อาจดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ทำคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการผิดพลาดของตนขึ้น โดยหลักกฎหมายปกครองทั่วไป เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นหรือผู้บังคับบัญชาย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่ง

ทางปกครองดังกล่าวได้เสมอ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ได้นำหลักกฎหมายปกครองทั่วไปนี้มาบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในเรื่องของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น หากนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าการแต่งตั้งดังกล่าวมีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าการเสนอแต่งตั้งอาจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย หรือมีการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องอันอาจเป็นเหตุให้มีการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงพิจารณาทบทวนมติดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าการอนุมัติแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงโดยผิดหลง คณะรัฐมนตรีก็อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงได้ ซึ่งในกรณีนี้นายกรัฐมนตรีอาจชะลอการดำเนินการจนกว่าจะมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเสียก่อนได้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓/๒๕๕๔)

นอกจากนี้ ในระหว่างที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย แม้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบว่ามีบุคคลได้ยื่นทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง แต่เมื่อการถวายฎีกาเป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย ซึ่งเมื่อไม่มีเหตุตามกฎหมายที่จะทำให้การดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายกระทำต่อไปไม่ได้แล้ว การแต่งตั้งจึงต้องดำเนินการต่อไปให้ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ดังนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจชะลอการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๔/๒๕๕๔)

โดยที่การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงบางกรณีอาจมีการให้ข้าราชการพลเรือนระดับสูงผู้ใดผู้หนึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย ซึ่งแม้ว่าคณะรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะมีได้แจ้งข้อเท็จจริงและให้โอกาสข้าราชการพลเรือนระดับสูงผู้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ใช่บังคับแก่คณะรัฐมนตรี และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบนั้น ใช้บังคับกับกรณีกระบวนการพิจารณาทางปกครองทั่วไป จึงบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้ทราบตามความจำเป็น ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป การใช้ดุลพินิจโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ที่มีใช้เงื่อนไขอันจำเป็นของการออกคำสั่งทางปกครอง และมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้โดยรวมถึงกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดคำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๓๐ วรรคสอง ไว้ อันรวมถึงการบรรจุ แต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งด้วย ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้อนุมัติและสั่งบรรจุให้แต่งตั้งข้าราชการระดับสูงโดยไม่แจ้งให้ข้าราชการพลเรือนผู้พ้นจากตำแหน่งทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงไม่เป็นเหตุให้มติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งสั่งบรรจุ

ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด (เรื่องเสร็จที่ ๗๖/๒๕๕๐ และเรื่องเสร็จที่ ๖๕๔/๒๕๕๔)

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงและมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดพ้นจากตำแหน่งแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้าราชการพลเรือนที่พ้นจากตำแหน่งผู้นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนถึงวันที่ได้รับหนังสือแจ้งพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง นั้น เมื่อคำสั่งทางปกครองที่ให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลใช้เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้พ้นจากตำแหน่งได้รับแจ้งเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิได้บัญญัติให้การใดที่ข้าราชการผู้พ้นจากตำแหน่งได้ปฏิบัติหน้าที่ไปก่อนวันที่ได้รับแจ้งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ได้รับกระทบกระทั่งอันชัดเจน* ดังนั้น เพื่อมิให้มีการสั่งอนุญาต อนุมัติ การทำนิติกรรม

*ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีหลักการรักษาราชการโดยปริยายซึ่งมีสาระสำคัญว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง (เช่น หมตวาระการดำรงตำแหน่ง ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ลาออกจากตำแหน่ง ฯลฯ) ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังคงมีอำนาจรักษาราชการ (intérim) หรือกระทำการไปพลางก่อน จนกระทั่งผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคนใหม่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน การรักษาราชการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ และหน่วยงานไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้พ้นจากตำแหน่งรักษาราชการ การใดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้ในระหว่างรักษาราชการนี้ถือว่ามิผลบังคับตามกฎหมาย โดยสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้นำหลักดังกล่าวมาใช้กับกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว แต่ยังไม่มีการแต่งตั้งตำแหน่งแทน โดยในคดี Demoiselle Serre สภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ได้มีคำวินิจฉัยว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๗ ยังคงมีอำนาจรักษาราชการในตำแหน่งจนถึงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งมิได้สั่งให้ผู้พ้นจากตำแหน่งหยุดกระทำการใด ๆ ในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้พ้นจากตำแหน่งจึงยังคงมีอำนาจกระทำการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ด้วยเหตุนี้ คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๗ ที่โยกย้ายผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองที่กระทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่ปราศจากอำนาจหน้าที่ (CE, Ass., 27 avril 1973, R. p. 302) โดยสภาแห่งรัฐได้ยืนยันแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด (C.E., 3 juillet 1998, commune de la Bruguière, req. n°197525 ; C.E., 26 juin 2000, M.Dervis A., req. n°205627) หรือปลัดจังหวัด (C.E., 30 juin 1989, Mme Pierre Y. et autres, req. n°46090 ; C.E., 29 juillet 1998, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, req. n°162061) ทั้งนี้ หลักการรักษาราชการโดยปริยายมีขึ้นตามความจำเป็นในการรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เพื่อมิให้การดำเนินงานของทางราชการต้องหยุดชะงักลงในระหว่างช่วงเวลาแห่งการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้พ้นจากตำแหน่งและผู้เข้าดำรงตำแหน่งแทน อย่างไรก็ตาม ตามแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ การรักษาราชการโดยปริยายจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสามประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** หน่วยงานต้องร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือมิฉะนั้นก็ต้องเห็นชอบกับการรักษาราชการโดยปริยาย กล่าวคือ มิได้แต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทน หรือสั่งให้ผู้พ้นจากตำแหน่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ (CE, 28 novembre 1902, Commune de Louvilliers-en-Drouais, R. p.702 ; CE, 10 janvier 1913, El Kolli, R. p.12) **ประการที่สอง** การรักษาราชการโดยปริยายสามารถกระทำได้เฉพาะในช่วงเวลาสั้น ๆ ตามความจำเป็นแห่งกรณีเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติจำต้องพิจารณาความเหมาะสมของระยะเวลารักษาราชการเป็นกรณี ๆ ไป **ประการที่สาม** ในระหว่างช่วงเวลารักษาราชการ เจ้าหน้าที่ผู้พ้นจากตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะในส่วนของการบริหารจัดการทั่วไป (affaires courantes) และงานเร่งด่วน (affaires urgentes) แต่ไม่รวมถึงงานเชิงนโยบายหรือเรื่องที่มีความสำคัญระดับสูง อันเป็นหลักที่ใช้กับการใช้อำนาจของรัฐบาลรักษาราชการ โดยตัวอย่างของงานบริหารจัดการทั่วไป เช่น การจัดทำบัญชีเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ (CE, 11 mars 1955, Dame André, R. p.126) การให้ความเห็นชอบมติจัดเก็บภาษีของเทศบาล

การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการที่พ้นจากตำแหน่งต้องมีปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องความสมบูรณ์และควมมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีทางที่ข้าราชการที่พ้นจากตำแหน่งผู้นั้นจะทราบว่าตนพ้นจากตำแหน่งแล้ว ส่วนราชการอาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีมติให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่พ้นจากตำแหน่งเป็นผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (เรื่องเสร็จที่ ๕๘/๒๕๔๖)

อนึ่ง นอกจากการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งใดเป็นพิเศษไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้โดยไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่นด้วย เช่น

๑. มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงสามารถแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์อีกตำแหน่งหนึ่งได้ แม้ว่าสำนักงาน ก.พ. ยังมิได้กำหนดอัตราตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ก็ตาม เพราะเป็นการแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดซึ่งมีอยู่เดิมเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ลุล่วงไปโดยที่ข้าราชการผู้นั้นยังดำรงอัตราตำแหน่งเดิมของตน (เรื่องเสร็จที่ ๖๑๘/๒๕๔๕)

๒. มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้นิยามคำว่า "สัตวแพทย์" หมายความว่า สัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยที่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งนั้น พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ฯ มิได้กำหนดคุณสมบัติหรือคุณสมบัติไว้ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามกฎหมายดังกล่าวที่จะใช้อำนาจแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ ให้ปฏิบัติหน้าที่สัตวแพทย์ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ได้ ประกอบกับกรมประมงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการเกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพสัตว์น้ำ โดยมีหน่วยงานภายในกรมประมงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา ค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับโรคสัตว์น้ำเพื่อพัฒนาเทคนิคการตรวจวินิจฉัยโรค และวิธีการป้องกันรักษาโรคสัตว์น้ำด้วย การแต่งตั้งสัตวแพทย์ดังกล่าวจึงไม่ขัดกับมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ โดยมิได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตจากสัตวแพทย์สภา เพราะเป็นกรณียกเว้นที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม จะกระทำการประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่ส่วนราชการมอบหมายได้ (เรื่องเสร็จที่ ๔๑๑/๒๕๔๘)

(CE, 2 juillet 1956, Chambre de Commerce de Tananarive, R. p.285) การยุบเลิกตำแหน่งงานภายในหน่วยงาน (CE, 12 novembre 1958, Syndicat national du personnel du ministère des Anciens combattants, R. p.561) หรือการสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่ง (CE, 9 novembre 1959, Vignal, R. p.585)

๑.๕ การพ้นจากตำแหน่ง

การให้ข้าราชการพลเรือนพ้นจากตำแหน่งอาจเป็นกรณีให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเพราะต้องการให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือดำรงตำแหน่งอื่น หรือเพราะข้าราชการพลเรือนผู้นั้นต้องออกจากราชการ เช่น การให้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การอนุญาตให้ลาออกจากราชการ หรือการออกคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก เป็นต้น

โดยที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ออกคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือดำรงตำแหน่งอื่น นั้น การออกคำสั่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และกรณีการออกคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนพ้นจากตำแหน่งซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเป็นคำสั่งทางปกครองอันอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย การให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่น มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แม้จะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน แต่โดยที่มาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้โดยรวมถึงกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดคำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๓๐ วรรคสอง ไว้ อันรวมถึงการบรรจุ แต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งด้วย ดังนั้น ในบางกรณีที่ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุออกคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ได้ให้ข้าราชการผู้นั้นทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงอาจไม่เป็นเหตุให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่สำหรับการให้ข้าราชการพลเรือนพ้นจากตำแหน่งโดยต้องออกจากราชการ เช่น กรณีการลงโทษทางวินัย เป็นต้น จะต้องดำเนินการให้ข้าราชการผู้นั้นทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามกฎหมาย ก.พ. มิเช่นนั้นคำสั่งลงโทษทางวินัยจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการออกคำสั่งทางปกครองให้ข้าราชการออกจากราชการอันมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น

๑. กรณีข้าราชการพลเรือนผู้ใดเคยถูกปลดออกจากราชการแล้วมาสมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับราชการโดยปิดบังไม่แจ้งเหตุที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จนได้รับบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนอีก นั้น ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น ถือว่าการเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนมีสัญญาจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการพลเรือน แม้ทางปฏิบัติจะมีได้กระทำการเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ใช้บังคับอยู่ สิทธิและหน้าที่ของราชการย่อมเป็นไป

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ ผู้สมัครต้องแจ้งความจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครสอบ ถ้าหากผู้สมัครสอบผู้ใดไม่มีสิทธิที่จะได้รับการบรรจุเข้าเป็นข้าราชการแล้วปกปิดข้อเท็จจริงที่ขาดคุณสมบัตินั้นจนเป็นเหตุให้ได้รับการบรรจุเข้าเป็นข้าราชการ ถือว่าเป็นการแสดงเจตนาถ้อยฉ้อฉล อันทำให้การบรรจุนั้นเป็นโมฆียะตามหลักแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจบอกล้างได้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่เวลาที่อาจจะให้สัตยาบันได้ และถ้ามิได้บอกล้างล่วงหน้าถึงสิบปีนับแต่เมื่อได้ทำโมฆียกรรมนั้นแล้วก็ถือว่าเป็นการสมบูรณ์ (เรื่องเสร็จที่ ๕๔/๒๔๙๔)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช้บังคับแล้ว และโดยที่การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ข้าราชการพลเรือนผู้ใดเคยถูกปลดออกจากราชการแล้วมาสมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับราชการโดยปิดบังไม่แจ้งเหตุที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จนได้รับบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือน กรณีย่อมถือว่าคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งสามารถเพิกถอนการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่บรรจุและแต่งตั้งได้ โดยไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ข้าราชการผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ก่อนมีการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๒. กรณีข้าราชการพลเรือนตกเป็นบุคคลล้มละลายทำให้ขาดคุณสมบัติการเป็นข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และเป็นเหตุให้ต้องออกจากราชการและพ้นจากตำแหน่ง นั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว แม้ว่าจะมีการอุทธรณ์หรือฎีกาก็ตาม ถือว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีสภาพเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว และจะพ้นสภาพจากการเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อศาลมีคำสั่งยกเลิกการล้มละลาย ดังนั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุก็มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการได้ตามมาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอการสั่งไว้จนคดีถึงที่สุดชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาเพราะในคดีล้มละลายไม่มีการทุเลาการบังคับคดีระหว่างการอุทธรณ์หรือฎีกา อย่างไรก็ตาม หากศาลมีคำพิพากษาให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว แต่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุมิได้สั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นออกจากราชการจนข้าราชการพลเรือนผู้นั้นประณอมหนีภายหลังการล้มละลายได้ตามนัยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และศาลมีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายแล้ว ในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นพ้นจากสภาพการเป็นบุคคลล้มละลายแล้วจึงไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นข้าราชการพลเรือน และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุไม่อาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการได้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๒๓/๒๕๓๕)

สำหรับการให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ข้าราชการขอลาออกจากราชการ แม้กระบวนกรบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนล่าช้า อันอาจทำให้บุคคลนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่แล้วและขอลาออกจากราชการก่อนที่มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน นั้น เมื่อการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนจะต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนและมีความสมัครใจที่จะเข้ารับราชการ ไม่ว่าความสมัครใจนั้นจะเกิดขึ้นจากเจตนาของตนเองหรือเกิดขึ้นอันเนื่องจากข้อผูกพันที่มีอยู่ต่อทางราชการและทางราชการมีความประสงค์จะรับบุคคลดังกล่าว

เข้ารับราชการด้วย เมื่อเจตนาทั้งสองฝ่ายตรงกันและทางราชการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อการบรรจุและแต่งตั้งแล้ว ดังนั้น แม้ว่าในภายหลังก่อนที่จะมีการลงนามในคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งบุคคลนั้น จะไม่มีตัวอยู่ในราชการแล้ว ก็หาเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งต่อไปไม่ เพราะการดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งเป็นขั้นตอนที่ทางราชการต้องดำเนินการตามวิธีการของทางราชการ ไม่สามารถนำมาเป็นเหตุตัดสิทธิบุคคลอื่นได้ ทั้งเมื่อมีคำสั่งบรรจุแล้วคำสั่งนั้นย่อมสามารถบรรจุบุคคลย้อนหลังจนถึงวันที่เริ่มปฏิบัติราชการได้ การที่ในขณะที่มีคำสั่งบรรจุบุคคลนั้นไม่ได้อยู่ในราชการแล้ว ซึ่งอาจเป็นเพราะลาออกหรือตายก็ไม่ทำให้เจตนาเข้ารับราชการและเจตนาของทางราชการที่รับเข้ารับราชการในวันเริ่มทำงานต้องเสียไป สำหรับการที่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้ขอลาออกไปแล้วก็สามารถออกคำสั่งให้ลาออกตามความประสงค์ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๘/๒๕๔๓)

อนึ่ง เมื่อการออกคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองอันอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว การออกคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนพ้นจากตำแหน่งจึงมีผลเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มิได้แจ้งคำสั่งหรือแจ้งยับยั้งการลาออกแล้ว การลาออกนั้นย่อมมีผลตั้งแต่วันที่ขอลาออกตามมาตรา ๑๐๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ อย่างไรก็ตาม กรณีข้าราชการพลเรือนผู้ใดได้ยื่นใบลาออกแต่ยังคงปฏิบัติราชการตลอดมาเป็นเวลาหลายปีเท่ากับไม่ได้ตั้งใจลาออกตามวันที่ได้ระบุในหนังสือลาออก แต่ต้องถือว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้เปลี่ยนใจออกจากราชการนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาได้รับหนังสือลาออกแล้วมิได้มีคำสั่งอนุญาตหรือยับยั้งการลาออกกลับปล่อยปละละเลยให้เวลาล่วงเลยเป็นเวลาหลายปี อีกทั้งยังขึ้นเงินเดือนและเลื่อนระดับให้ด้วย กรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นข้อเสนอของผู้บังคับบัญชาที่จะให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นออกจากราชการตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการ และเมื่อข้าราชการผู้นั้นมิได้โต้แย้ง กรณีจึงเห็นได้ว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้ยอมรับสภาพความเป็นจริงที่ตนคงดำรงตำแหน่งตลอดมา กรณีจึงต้องอนุโลมถือว่าพ้นสภาพจากการเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับทราบคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการเป็นต้นไป (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๔/๒๕๒๕)

๒. การดำเนินการทางวินัย

๒. การดำเนินการทางวินัย

๒.๑ การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการเริ่มดำเนินการทางวินัย นับตั้งแต่การมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง อันเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงหรือร้ายแรงอันเป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในขั้นตอนเตรียมการเพื่อจัดให้มี “คำสั่งทางปกครอง” (คำสั่งดำเนินการทางวินัย)

การดำเนินการทางวินัย หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการในการออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกัน อันได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวน การสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ และการสั่งลงโทษรวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ในระหว่างการสอบสวนพิจารณา เช่น การสั่งพักหรือให้ออกไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา เป็นต้น

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการจึงเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และอีกทางหนึ่งก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัย คือ เพื่อคุ้มครองข้าราชการให้ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน อันจะส่งผลให้เกิดความความมั่นคงต่อประชาชนและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในระบบราชการ ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการด้วย

หลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ หมายถึง การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีความผิด และถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด ก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชน ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น^๑ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน^๒

การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น เป็นขั้นตอนในการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัย) ซึ่งตรงกับความหมายของ “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

^๑วรพจน์ วิศวพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, ๒๕๔๐, หน้า ๒๗-๒๘.

^๒สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ, เอกสารความรู้ สดร.ลำดับที่ ๑๔ / ปีงบประมาณ ๒๕๕๔, หน้า ๖-๗.

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการดำเนินการดังกล่าวยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกสอบสวน ต่อเมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนได้กระทำผิดวินัยจริง จึงจะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็น “คำสั่งทางปกครอง” (เรื่องเสร็จที่ ๕๕๐/๒๕๔๒) ตามมาในที่สุด ดังนั้น การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงเป็นวิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้กระทำก่อนมีคำสั่งลงโทษวินัยโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งหากการดำเนินการทางวินัยหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบมาตั้งแต่ต้น ย่อมส่งผลทำให้คำสั่งลงโทษวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

กรณีไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

กรณีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยชุดแรกซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ไม่มีอำนาจย่อมมีผลทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีอำนาจ เป็นโมฆะ ถือเสมือนว่าไม่มีคณะกรรมการดังกล่าวเลย ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการสอบสวนชุดที่สอง จะต้องดำเนินการสอบสวนใหม่ทั้งหมด และการดำเนินการโดยนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการชุดก่อนมาใช้จึงเป็นโมฆะเช่นกัน (เรื่องเสร็จที่ ๔๑/๒๕๔๓)

กรณีที่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

กรณีพนักงานของหน่วยงานเดิมถูกสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกก่อนที่จะมีการโอนไปยังหน่วยงานใหม่ โดยไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หน่วยงานใหม่ที่รับโอนจะต้องดำเนินการต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๑๙/๒๕๑๘)

กรณีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นย่อมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๑/๒๕๒๗, เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๓๔, เรื่องเสร็จที่ ๕๖๑/๒๕๓๔, เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๔๓, เรื่องเสร็จที่ ๗๐๔/๒๕๕๓)

อำนาจในการสั่งดำเนินการทางวินัย

เนื่องจากการสั่งดำเนินการทางวินัย เป็นอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจนเท่านั้น หากกฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดมีอำนาจสั่งดำเนินการทางวินัย ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นย่อมไม่มีอำนาจสั่งดำเนินการทางวินัยได้

ก. กรณีที่ไม่มีอำนาจในการสั่งดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย (เรื่องเสรีจที่ ๑๓๑/๒๕๒๕, เรื่องเสรีจที่ ๓๕๗/๒๕๓๐)

ข. กรณีที่มีอำนาจในการสั่งดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย (เรื่องเสรีจที่ ๖๔๕/๒๕๓๔)

การนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะ

กรณีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยสูงกว่ากฎหมายเฉพาะในเรื่องการรับรองรับสิทธิของคู่กรณีว่าในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องนำมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ (เรื่องเสรีจที่ ๒๐๕/๒๕๔๑)

สถานะของการสอบสวนความผิดทางวินัย

การสอบสวนความผิดทางวินัยเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัย) ซึ่งตรงกับความหมายของ “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการดำเนินการดังกล่าวยังไม่กระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกสอบสวน ต่อเมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนได้กระทำผิดวินัยจริง จึงจะมีการออกคำสั่งลงโทษวินัย ซึ่งเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น การที่ผู้ถูกสอบสวนทำหนังสือร้องขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว จึงไม่เป็นการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (เรื่องเสรีจที่ ๕๕๐/๒๕๔๒)

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ

กรณีที่มีการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว ก่อนที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการสืบสวน และดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ (เรื่องเสรีจที่ ๑๔๕/๒๕๔๓)

การกลับเข้ารับราชการของผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการในระหว่าง การดำเนินการทางวินัย

ก. กรณีที่มีคำสั่งให้ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการในระหว่างการดำเนินการทางวินัย และคำสั่งแก้ไขวันให้กลับเข้ารับราชการโดยมีผลย้อนหลัง จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น หากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดอำนาจดังกล่าวไว้ ย่อมทำให้คำสั่งนั้นไม่ถูกต้องและไม่อาจมีผลบังคับได้ (เรื่องเสรีที่ ๓๐๐/๒๕๕๓)

ข. กรณีที่ภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัยว่า ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดไม่ถึงกับถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ผู้มีอำนาจสามารถสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งในระดับเดียวกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นได้ (เรื่องเสรีที่ ๔๙๑/๒๕๕๓)

หน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย

กรณีพนักงานอยู่ในระหว่างดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานเดิมตามกฎหมายเดิม เมื่อหน่วยงานเดิมได้อินอำนาจหน้าที่ไปให้หน่วยงานใหม่ตามกฎหมายอื่น แต่อาศัยอำนาจในการโอนตามกฎหมายเดิม อำนาจในการดำเนินการทางวินัยย่อมอยู่ในอำนาจของหน่วยงานเดิมตามกฎหมายเดิม (เรื่องเสรีที่ ๘๑๘ /๒๕๕๖)

การมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัย

เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจจะทำการพิจารณาทางปกครองได้นั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการมอบอำนาจในกฎหมายปกครอง คือ (๑) กฎหมายบัญญัติอนุญาตให้มีการมอบอำนาจ (๒) มอบอำนาจได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และ (๓) ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัย จะกระทำได้อีกต่อเมื่อกฎหมายกำหนดตำแหน่งผู้มีอำนาจให้สามารถมอบอำนาจได้ และในขณะเดียวกันผู้รับมอบอำนาจก็ต้องมีกฎหมายกำหนดให้สามารถรับมอบอำนาจดังกล่าวได้ด้วย หากผู้มอบหรือผู้รับมอบอำนาจไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ก็ไม่สามารถมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งส่งผลทำให้การมอบอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ (เรื่องเสรีที่ ๑๘๙/๒๕๕๒)

อำนาจในการดำเนินสอบสวนทางวินัยเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมาย

แม้การดำเนินการนั้นจะพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้วก็ตาม แต่หากยังต้องมีการดำเนินการนั้นต่อไปเพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามบทบัญญัติต่าง ๆ ตามกฎหมาย กรณีย่อมถือได้ว่าบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเหล่านั้นเป็นเพียงบทบัญญัติเร่งรัดเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกฎหมายเท่านั้น แต่ในกรณีที่หน่วยงานได้ดำเนินการทางวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และได้ใช้อำนาจสั่งให้ข้าราชการ

ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนตามบทบัญญัติมาตราหนึ่ง เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัย อันเป็นผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีสถานะเป็นผู้ออกจากราชการ เป็นผลทำให้การดำเนินการสอบสวนนั้น ต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาตามบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่ง การที่คณะกรรมการสอบสวน ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวให้แล้วเสร็จได้ภายใน ระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ กรณีจึงมีผลให้คณะกรรมการสอบสวน ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้ต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๐/๒๕๕๕)

๒.๒ การส่งลงโทษทางวินัย

วินัยของข้าราชการพลเรือน คือ ระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการ ควบคุมความประพฤติและปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ให้ยึดถือปฏิบัติตัวอย่างเคร่งครัด และเพื่อให้ ข้าราชการทุกคนปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีความสามัคคี อันจะทำให้การบริหารราชการดำเนินไปสู่ วัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลดีต่อทั้งประเทศชาติและประชาชนโดยทั่วไป ข้าราชการ ผู้ประพฤติฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ย่อมถือว่าผิดวินัย และต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้^๓ หรือกล่าว โดยสรุปคือ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนใช้ควบคุมตนเองและควบคุม ผู้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นการประพฤติปฏิบัติในทางไม่ชอบไม่ควร^๔

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๐ บัญญัติเป็น หลักเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยไว้ว่าให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการ หรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ซึ่งการกระทำที่จะเป็นความผิด วินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบนี้มีหลายกรณี คือ การไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา ๘๑ และ มาตรา ๘๒ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ และถ้าการกระทำผิดวินัยดังกล่าวเข้าลักษณะ ตามมาตรา ๘๕ ก็จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง คณะกรรมการกฤษฎีกา เคยให้ความเห็นไว้ว่า (๑) การกระทำอย่างไรจะเป็นการ “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ต้องพิจารณาตามพฤติการณ์ของกรณี เป็นเรื่อง ๆ ไป กรณีข้าราชการต้องคำพิพากษาว่ากระทำผิดอาญา ไม่ถือว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เสมอไป ทั้งนี้ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของเจ้ากระทรวง (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐/๒๕๔๒)

๒.๒.๑ โทษทางวินัย

โทษทางวินัย มี ๕ สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก (มาตรา ๘๘)

โทษทั้ง ๕ สถานดังกล่าวแบ่งได้เป็นโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ซึ่งจะลงโทษสถานใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับความผิด โดยในกรณี มีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษด้วยก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์

^๓เมตต์ เมตต์การุณจิต, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (สามัญ), (กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๕), หน้า ๔.

^๔สำนักงาน ก.พ., การดำเนินการทางวินัย, (พิมพ์ครั้งที่ ๒), (นนทบุรี:โรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๐), หน้า. ๑๓.

ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ โดยผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. (มาตรา ๙๖)

สำหรับโทษทางวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก และไล่ออก ซึ่งจะลงโทษสถานใด ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก (มาตรา ๙๗)

๒.๒.๒ การสั่งลงโทษ

การสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในมาตรา ๘๙ วางหลักในเรื่องการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษไว้ว่าในการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง โดยผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และในคำสั่งลงโทษให้แสดงด้วยว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด

นอกจากหลักเกณฑ์ตามมาตราดังกล่าวแล้วการสั่งลงโทษต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจสั่งลงโทษด้วย ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งลงโทษคือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แต่ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรงก่อนมีคำสั่ง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณาเสียก่อน เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดแล้วจึงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. (มาตรา ๙๖ และมาตรา ๙๗)

แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เกี่ยวกับการสั่งลงโทษทางวินัย

การมอบอำนาจสั่งลงโทษ

การมอบอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะมอบอำนาจในการสั่งได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องของข้าราชการครูในลักษณะที่ว่า การมอบอำนาจนี้สามารถกระทำได้ถ้าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (เรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๑๐)

บทวิเคราะห์

การมอบอำนาจ โดยปกติแล้วสามารถกระทำได้กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ให้ไว้ได้อย่างครบถ้วน อาจจำเป็นต้องแบ่งงานกันทำเพื่อแบ่งเบาภารกิจของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ แต่ก็ต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจในทางปกครองด้วย

การสั่งแทนกรณีที่ไม่มีผู้มีอำนาจสั่งหรือไม่สามารถทำหน้าที่ได้

กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นว่าในกรณีที่ประธาน ก.อ. ป่วยหนักจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่ใกล้เคียงกับกรณีที่ไม่มีประธาน คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งลงนามโดยรองประธาน ก.อ. ปฏิบัติหน้าที่แทนประธาน ก.อ. ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๓/๒๕๓๙)

บทวิเคราะห์

ความเห็นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาใช้หลักกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งเพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมายในเรื่องนี้ซึ่งจะยังผลให้กระบวนการพิจารณางานของคณะกรรมการ ก.อ. เป็นไปอย่างต่อเนื่องนั่นเอง

การสั่งลงโทษข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ

กรณีที่ข้าราชการเกษียณอายุไปก่อนสั่งลงโทษทางวินัย คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า การครบเกษียณอายุของข้าราชการในภายหลัง แต่การแต่งตั้งกรรมการเพื่อสอบสวนทางวินัยและการสั่งพักราชการก็ได้กระทำขณะข้าราชการผู้นั้นยังเป็นข้าราชการอยู่ ก็ไม่เป็นเหตุให้การกระทำผิดวินัยสิ้นสุดลง (เรื่องเสร็จที่ ๑๐/๒๕๙๔)

บทวิเคราะห์

แนวความเห็นดังกล่าวน่าจะถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองโดยการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรื่องนี้คำสั่งไล่่ออกจากราชการเป็นคำสั่งต่อเนื่องจากการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและถูกพักราชการไว้ในระหว่างการสอบสวน ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ บัญญัติถึงกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการไว้อย่างชัดเจน

การสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการที่ลาออก

การสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการที่ลาออก คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า กรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้ลาออกจากราชการไปแล้ว หากผลการสอบสวนปรากฏว่ากระทำผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจลงโทษ ย่อมสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงก็ได้ โดยต้องพิจารณาสั่งลงโทษย้อนหลังไปในวันที่ข้าราชการผู้นั้นยังคงรับราชการอยู่ เพื่อให้คำสั่งลงโทษมีผลใช้บังคับ แต่ต้องไม่สั่งลงโทษย้อนหลังไปก่อนวันปรากฏกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๒/๒๕๓๑)

บทวิเคราะห์

จะเห็นว่า แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจะลาออกจากราชการไป ก็ไม่มีผลให้การดำเนินการทางวินัยสิ้นสุด เป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยหลักกฎหมายปกครอง คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ ประการ คือ

(๑) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ซึ่งอาจมีได้สองลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ละเว้นไม่กระทำการให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

(๒) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งกำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้กระทำการ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

การสั่งลงโทษข้าราชการที่ต้องคำพิพากษาในคดีอาญาของศาล

กรณีข้าราชการถูกศาลพิพากษาให้จำคุกแต่รอการลงอาญาไว้ เข้าเหตุให้ปล่อยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ กรณีทำความผิดถึงต้องรับอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาต้องโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือเป็นกรณีประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าเป็นว่า “ต้องรับอาญาจำคุก” ผู้ได้รับโทษอาญาต้องถูกจำคุกตามคำพิพากษาให้จำคุกจริง ๆ ถ้าศาลรอการลงอาญา หรือยกอาญาจำคุกให้ ไม่ใช่กรณีดังกล่าว ส่วนจะถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ต้องพิจารณาตามพฤติการณ์ของกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น การต่อสู้ผู้ร้ายโดยกระทำเกินสมควร แก่เหตุไม่เป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แต่การเรียกรับสินบนเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แม้ศาลรอการลงอาญาก็ปล่อยได้ (เรื่องเสร็จที่ ๗๘/๒๕๙๐)

บทวิเคราะห์

การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า “ต้องรับอาญาจำคุก” หมายถึง ผู้ได้รับโทษอาญาต้องถูกจำคุกตามคำพิพากษาให้จำคุกจริง ๆ เป็นการใช้หลักการตีความกฎหมายตามตัวอักษร เป็นการตีความโดยพิเคราะห์ตัวอักษรที่เป็นบทบัญญัติในกฎหมายและเป็นการตีความเคร่งครัด เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นคุณแก่กรณีโดยเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการ

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้เคยให้ความเห็นไว้ด้วยสรุปว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญามีใช่เป็นเรื่องความผิดต่อวินัยที่ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ลงทัณฑ์ทางวินัยได้ แต่อาจพิจารณาโทษในทางปกครองตามข้อบังคับและระเบียบได้ (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๘/๒๕๓๓) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตีความกฎหมายโดยการพิเคราะห์บทกฎหมายตามตัวอักษร เพื่อพิเคราะห์ดูว่าถ้อยคำที่ใช้ อาจมีความหมายแคบกว้างเพียงใด แล้วจึงพิเคราะห์หาเหตุผลและความมุ่งหมายของบทกฎหมายนั้น เหตุผลและความมุ่งหมายในแง่คุณค่าของกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อความเป็นธรรม สมควรแก่กรณีเรื่องนั้น ๆ และแก่งัดส่วนรวม ความมุ่งหมายหรือเหตุผลของบทกฎหมายนี้จะเป็เครื่องช่วยบอกว่ บทกฎหมายควรกินความกว้างหรือแคบเพียงใด ซึ่งการที่จะรู้ได้ว่าถ้อยคำใดมีความหมายอย่างใดนั้น ไม่อาจจะรู้ได้จากความหมายของถ้อยคำในตัวของมันเองได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยข้อความแวดล้อม และเหตุผลของเรื่องนั้นประกอบเข้าด้วยกัน ซึ่งคือการค้นหาเหตุผลของกฎหมายนั่นเอง

การส่งลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในประเด็นปัญหาที่ว่า กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นควรลงโทษข้าราชการผู้หนึ่งให้ออกจากราชการ นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนข้าราชการผู้นั้นโดยไม่รายงานอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวงได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการที่ต้องหาว่าทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง เมื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นควรลงโทษให้ออกตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว มาตรา ๙๐ วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ ว่าด้วยการสอบสวนและการส่งลงโทษมาใช้บังคับโดยอนุโลม นายกรัฐมนตรีจะต้องรายงานอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวงตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง ประกอบกับ มาตรา ๘๕ (๑) เพราะการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร หากตัวบทกฎหมายชัดเจนอยู่แล้วก็ต้องถือว่ากฎหมายนั้นมีความหมายตามความชัดเจนแห่งตัวอักษร หากตัวอักษรไม่ชัดเจนจึงอาจจะนำความหมายจากตัวบทกฎหมายทั้งฉบับมาประกอบการแปลก็ได้ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๘๕ มีความหมายชัดเจนอยู่แล้วว่า ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นควรให้ออกจากราชการต้องเสนอเรื่องต่อ อ.ก.พ. ดังนั้น เมื่อ อ.ก.พ. สอบสวนและและรายงานผลการสอบสวนมาแล้วก็ต้องรายงาน อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาต่อไป จะใช้อำนาจตามมาตรา ๙๑ สั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนโดยไม่รายงานอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวงไม่ได้ เพราะกรณีตามมาตรา ๙๑ เป็นเรื่องทำผิดวินัยยังไม่ถึงร้ายแรง

บทวิเคราะห์

ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย^๕ ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ ประการ คือ ๑) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ซึ่งอาจมีได้สองลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ละเว้นไม่กระทำการให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และ ๒) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งกำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้กระทำการ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

นอกจากนี้ ยังใช้หลักการตีความกฎหมายตามตัวอักษร และตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Teleological interpretation) ซึ่งวิธีการตีความบทกฎหมายตามวัตถุประสงค์ คือ วิธีการตีความที่ตั้งคำถามถึง “เป้าหมาย” หรือ “เหตุผล” หรือ “นโยบาย” ของบทกฎหมายนั้น โดยกระทำได้ ๒ รูปแบบ คือ ๑) ค้นหาว่าผู้ร่างกฎหมายมีนิตินโยบายอย่างไรในการร่างบทกฎหมายนั้น หรือ ๒) ค้นหาว่าบทกฎหมายนั้นโดยตัวของตัวเองในสภาวะการณ์ ณ เวลาตีความ มีวัตถุประสงค์อย่างไร^๖

^๕วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, ๒๕๕๔), หน้า ๔๖-๕๒.

^๖วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน”, *วารสารวิชาการศาลปกครอง* ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๑), หน้า ๖๓-๖๔.

การสั่งตามมติ อ.ก.พ.

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ ก.พ. พิจารณาให้ความเห็นก่อนที่จะส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมาย ต่อมา นายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาตามมาตรา ๑๐๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาแล้วมีมติอย่างไร นายกรัฐมนตรีจะต้องสั่งให้ความเห็นชอบไปตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าวเพียงอย่างเดียว หรือมีกรณีที่สั่งให้ดำเนินการต่อไปอย่างไรได้บ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า การที่นายกรัฐมนตรีสั่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาให้ความเห็นก่อนนั้น เป็นเพียงการพิจารณาในฐานะองค์กรที่ปรึกษาบริหารงานบุคคลตาม คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการพิจารณาเป็นการภายใน มิใช่เป็นการพิจารณาทางวินัยตามที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อมาตรา ๑๐๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ กำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๐๒ วรรคห้า เห็นว่า ข้าราชการ พลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้นายกรัฐมนตรีสั่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใดให้นายกรัฐมนตรีสั่งหรือ ปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ดังนั้น ในขั้นนี้นายกรัฐมนตรีจึงต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง มาตรา ๑๐๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือนฯ เสียก่อน (เรื่องเสร็จที่ ๘๙๖/๒๕๓๙)

บทวิเคราะห์

การให้ความเห็นในเรื่องนี้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย^๗ นั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ต่อเมื่อ

๑) มีกฎหมายให้อำนาจ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของ รัฐธรรมนูญ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy)

๒) ต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ กระทำการนั้น ๆ เอง หรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่กระทำการก็ตาม

เมื่อมาตรา ๑๐๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ กำหนด ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งตามมาตรา ๑๐๒ วรรคห้า เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้นายกรัฐมนตรีสั่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ.

^๗วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย, คู่มือการศึกษา วิชากฎหมายปกครอง สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕, หน้า ๑๓๓-๑๔๑.

กระทรวงมีมติเป็นประการใดให้นายกรัฐมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ดังนั้น ในชั้นนี้ นายกรัฐมนตรีจึงต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง มาตรา ๑๐๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือนฯ เสียก่อน

นอกจากนี้ ยังใช้หลักการตีความกฎหมายหรือแนวทางการตีความบทบัญญัติกฎหมายตามลายลักษณ์อักษร และตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Teleological interpretation) ซึ่งวิธีการตีความบทกฎหมายตามวัตถุประสงค์ คือ วิธีการตีความที่ตั้งคำถามถึง “เป้าหมาย” หรือ “เหตุผล” หรือ “นโยบาย” ของบทกฎหมายนั้น โดยกระทำได้ ๒ รูปแบบ คือ ๑) ค้นหาผู้ร่างกฎหมายมีนิตินโยบายอย่างไรในการร่างบทกฎหมายนั้น หรือ ๒) ค้นหาบทกฎหมายนั้นโดยตัวของตัวเองในสภาวะการณ์ ณ เวลาตีความ มีวัตถุประสงค์อย่างไร

การเปลี่ยนแปลงโทษและคำสั่งลงโทษ

การเปลี่ยนแปลงโทษที่สั่งลงโทษไปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจไว้ว่า วินัยตำรวจเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มิได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ผู้มีอำนาจลงโทษจึงเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ เมื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่งแล้วก็เท่ากับคำสั่งเดิมถูกยกเลิกไป (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๖/๒๕๓๔)

นอกจากนี้ หากเป็นองค์กรที่กฎหมายบัญญัติให้พิจารณาถอนการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงอีกชั้นหนึ่ง เช่น อ.ก.พ. กรณีของข้าราชการพลเรือน หรือ อ.ก.ค. กรณีของข้าราชการครูบุคลากรทางการศึกษา องค์กรนี้ย่อมแก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษที่ผู้มีอำนาจสั่งส่งรายงานมาให้พิจารณาได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในกรณีข้าราชการครูบุคลากรทางการศึกษาไว้ว่า เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานประถมศึกษาฯ ได้ดำเนินการทางวินัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขโทษอีกไม่ได้ แต่ต้องทำรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๐๙ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ เลขาธิการฯ อาจเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ว่าโทษที่ได้รับสมควรแก่กรณีแล้วหรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๔)

บทวิเคราะห์

แนวความเห็นข้างต้นเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ ประการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ซึ่งอาจมีได้สองลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ละเว้นไม่กระทำการให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งกำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้

กระทำการ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

นอกจากนี้ การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้ที่ว่า “เลขาธิการฯ อาจเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ว่าโทษที่ได้รับสมควรแก่กรณีหรือไม่” แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้หลักดังนี้ ประกอบด้วย (๑) หลักของการอ้างไว้ซึ่งสายงาน (Scalar Chain) หลักบริหารโดยอาศัยสายงาน หรือสายการบังคับบัญชานั้น หมายความว่า ในการบริหารงานจะต้องมีการกำหนดสายการบังคับบัญชาไว้ลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ ตามหลักการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ดังนั้น เมื่อมีการสั่งการที่ดี หรือติดต่อระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชากันแล้ว ก็ควรจะต้องกระทำตามสายการบังคับบัญชา ไม่ควรกระทำการอันเป็นการข้ามสายบังคับบัญชา หากจะมีการกระทำข้ามสายการบังคับบัญชาไม่ว่าจะจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงข้ามผู้บังคับบัญชาระดับกลางที่ดี หรือจากผู้ใต้บังคับบัญชาข้ามผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าที่ดี ก็ควรจะสามารถทำได้ในกรณีที่ถือว่าเป็นข้อยกเว้น และมีความจำเป็นรีบด่วนเท่านั้น โดยเฉพาะเหตุผลที่ว่าจะไม่เป็นการทำให้สายการบังคับบัญชาหย่อนประสิทธิภาพ และจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาของตนเสียก่อนเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาของตนได้รับรู้ในการกระทำนั้น ๆ ด้วย และ (๒) หลักการปฏิบัติตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด (ขั้นตอนทางการบริหาร) หลักนี้ถือว่า การที่กฎหมายให้อำนาจกระทำการใด ๆ ในทางบริหาร ถ้ากฎหมายกำหนดเงื่อนไขหรือกระบวนการให้ต้องปฏิบัติก่อน ก็จะต้องปฏิบัติให้ครบเงื่อนไขหรือกระบวนการนั้น ๆ มิเช่นนั้นถือว่าเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจ (ultra vires) และไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การจ่ายเงินเดือนกรณีสั่งลงโทษไล่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีปัญหาว่าจะต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้ว่า การออกคำสั่งให้ข้าราชการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งโดยปราศจากเหตุที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายย่อมถือว่าเป็นการทำละเมิด และจะต้องรับผิดชอบใช้สินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น ค่าเสียหายนี้เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นก็คือเงินเดือนอันเป็นรายได้ของข้าราชการผู้นั้นที่ต้องขาดเสียไปทั้งหมด ข้ออ้างของกระทรวงการคลังที่ว่า เมื่อข้าราชการผู้นั้นมิได้มาปฏิบัติราชการจึงไม่ควรได้รับเงินเดือนไม่เป็นเหตุที่จะยกขึ้นอ้างเพื่อไม่ยอมชดเชยค่าเสียหาย เพราะว่าเหตุที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นมาทำงานไม่ได้เกิดจากการผิดพลาดของทางราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๙๔/๒๔๙๖)

บทวิเคราะห์

การที่คณะกรรมการฯ วินิจฉัยว่า การออกคำสั่งให้ข้าราชการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งโดยปราศจากเหตุที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายย่อมถือว่าเป็นการทำละเมิด และจะต้องรับผิดชอบใช้สินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด เป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยหลักกฎหมายปกครอง คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ ประการ คือ (๑) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ซึ่งอาจมีได้สองลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้อง

ปฏิบัติ ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ละเว้นไม่กระทำการให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และ (๒) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งกำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้กระทำการ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

อีกทั้งการที่คณะกรรมการฯ วินิจฉัยว่า คำสืบทอดแทนเพื่อการละเมิดกรณีการออกคำสั่งให้ข้าราชการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งโดยปราศจากเหตุที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นก็คือเงินเดือนอันเป็นรายได้ของข้าราชการผู้นั้นที่ต้องขาดเสียไปทั้งหมด เป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยหลักการเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (analogy หรือ argumentum a simile) ซึ่งในที่นี้คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “คำสืบทอดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สินที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย” ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายกลับสู่สภาพเดิมมากที่สุด

นอกจากนี้ หลักการใช้การตีความกฎหมายหรือแนวทางการตีความบทบัญญัติกฎหมาย การที่คณะกรรมการฯ ตีความว่า คำสืบทอดแทนเพื่อละเมิดในกรณีที่มีการออกคำสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งโดยปราศจากเหตุที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นก็คือ เงินเดือนอันเป็นรายได้ของข้าราชการผู้นั้นที่ต้องขาดเสียไปทั้งหมดนั้น เป็นการตีความโดยอาศัยหลักการตีความกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Teleological interpretation) คือ วิธีการตีความที่ตั้งคำถามถึง “เป้าหมาย” หรือ “เหตุผล” หรือ “นโยบาย” ของบทกฎหมายนั้น โดยไม่ตกเป็นทาสของถ้อยคำหรือลายลักษณ์อักษร กระทำได้ ๒ รูปแบบ คือ (๑) ค้นหาว่าผู้ร่างกฎหมายมีนโยบายอย่างไรในการร่างบทกฎหมายนั้น หรือ (๒) ค้นหาว่าบทกฎหมายนั้นโดยตัวของตัวเองในสถานการณ์ ณ เวลาตีความ มีวัตถุประสงค์อย่างไร

การลงโทษทางวินัยกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดถูกยุบเลิก

กรณีหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยถูกยุบเลิกแล้ว การดำเนินการทางวินัยก็ไม่สามารถกระทำต่อไปได้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในกรณีของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. ๒๕๐๑ และระเบียบว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงานท่องเที่ยวและโรงงานฯ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของพนักงานองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงไม่มีผลใช้บังคับในการสอบสวนทางวินัยกับพนักงานทั้งสองคน ในกรณีนี้ต้องถือว่ายังไม่มีกระบวนการสอบสวนทางวินัยกับพนักงานทั้งสองคน และเมื่อได้มีการยุบเลิกองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานทั้งสองคนต่อไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวฯ จึงไม่อาจกระทำได้ (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๙/๒๕๔๓)

บทวิเคราะห์

การให้ความเห็นเรื่องนี้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย^๙ นั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ต่อเมื่อ (๑) มีกฎหมายให้อำนาจ โดยกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) และ (๒) ต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการนั้น ๆ เอง หรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่กระทำการก็ตาม เมื่อพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. ๒๕๐๑ และระเบียบว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงานท่องเที่ยวและโรงแรมและโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงไม่มีผลใช้บังคับในการสอบสวนทางวินัย

การให้ความเห็นเรื่องนี้ใช้หลักการตีความกฎหมายตามตัวอักษร และตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Teleological interpretation) ซึ่งวิธีการตีความบทกฎหมายตามวัตถุประสงค์ คือ วิธีการตีความที่ตั้งคำถามถึง “เป้าหมาย” หรือ “เหตุผล” หรือ “นโยบาย” ของบทกฎหมายนั้น โดยกระทำได้ ๒ รูปแบบ คือ (๑) ค้นหาว่าผู้ร่างกฎหมายมีนโยบายอย่างไรในการร่างบทกฎหมายนั้น หรือ (๒) ค้นหาว่าบทกฎหมายนั้นโดยตัวของตัวเองในสภาพการณ์ ณ เวลาตีความมีวัตถุประสงค์อย่างไร^{๑๐}

๒.๓ การอุทธรณ์และร้องทุกข์

๒.๓.๑.แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์^{๑๐}

(๑) ความหมายของอุทธรณ์และร้องทุกข์

การอุทธรณ์ (Appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล มีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรหรือผู้มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษอีกชั้นหนึ่ง

การร้องทุกข์ (Grievance) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ในระบบการบริหารงานบุคคล มีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาของตน

^๙เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓-๑๔๑.

^{๑๐}วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, หน้า ๖๓-๖๔.

^{๑๑}ประวีณ วน นคร, แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์, [ออนไลน์] แหล่งที่มา: http://www.charuaypontorranin.com/images/column_1222414133/1%20Appeal%20and%20Grievance%20by%20praween.pdf [๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๕].

(๒) จุดประสงค์ของการอุทธรณ์และร้องทุกข์

การอุทธรณ์ มีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรหรือผู้มีอำนาจเหนือผู้ส่งลงโทษอีกชั้นหนึ่ง การร้องเรียนในการอุทธรณ์จึงไม่มีลักษณะเป็นการหันหน้าเข้าหากันระหว่างผู้อุทธรณ์กับผู้เป็นเหตุให้อุทธรณ์ และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์มิได้มุ่งไปในทางที่จะให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นการคัดค้านหรือโต้แย้งในลักษณะเผชิญหน้ากับผู้บังคับบัญชา

การร้องทุกข์ มีจุดประสงค์ ดังนี้

๑) เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไขหรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนที่เป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเกิดความคับข้องใจ อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้

๒) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติของตน และมีโอกาสชี้แจงทำความเข้าใจหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนได้อย่างเหมาะสม

๓) เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์ และไม่ไปแสดงออกในทางที่ไม่ถูกไม่ควร

๔) เพื่อให้มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม และเหมาะสม

๕) เพื่อเสริมสร้างให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาว

(๓) ลักษณะของการอุทธรณ์และร้องทุกข์

การอุทธรณ์

เป็นการร้องเรียนคัดค้านหรือโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาต่อองค์กรว่าปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ยุติธรรม หรือไม่เหมาะสม และขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้สั่งการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖) อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ผู้ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (มาตรา ๑๑๔)

การร้องทุกข์

เป็นการร้องขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ โดยมุ่งที่จะให้เกิดความสัมพันธ์อันดีภายในองค์กร ในลักษณะหันหน้าเข้าหากันระหว่างผู้ร้องทุกข์กับผู้เป็นเหตุให้ร้องทุกข์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจร้องทุกข์ต่อ

ผู้บังคับบัญชาที่เป็นต้นเหตุ หรือต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป หรือต่อองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เช่น ก.พ. ก็ได้ (มาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐) อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ผู้ได้บังคับบัญชาผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้ มีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ กรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชา แต่กรณีที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี หรือเกิดจากปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. (มาตรา ๑๒๓)

(๔) ความสำคัญของการอุทธรณ์และร้องทุกข์

การที่ข้าราชการไม่ได้รับความยุติธรรม ไม่ได้รับการปฏิบัติโดยถูกต้อง หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตนของผู้บังคับบัญชา ย่อมเป็นเหตุกระทบกระเทือนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ เป็นผลให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการหย่อนลง จึงจำเป็นต้องมีวิธีการอุทธรณ์และวิธีการร้องทุกข์ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และประกันการกระทำอันเป็นเหตุกระทบกระเทือนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ

๒.๓.๒ หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์^{๑๑}

(๑) หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์

๑) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

การอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ อำนาจหน้าที่ของผู้รับและพิจารณาอุทธรณ์ วิธีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ

๒) หลักความยุติธรรม (Justice)

การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ต้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) ดังนี้

๒.๑) ต้องให้ผู้อุทธรณ์มีโอกาสได้รู้เห็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการสอบสวน

๒.๒) ต้องให้ผู้อุทธรณ์มีโอกาสได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

๒.๓) ต้องให้ผู้อุทธรณ์ขอทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมชี้แจงได้

๒.๔) ต้องให้ผู้ส่งลงโทษมีโอกาสแถลงแก้

๒.๕) ต้องให้ผู้มีอำนาจเหนือผู้ส่งลงโทษเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

๒.๖) ต้องพิจารณาให้ได้ความจริง หากการสอบสวนก่อนลงโทษยังไม่ได้ความจริงเพียงพอ ก็สอบสวนเพิ่มเติมได้

^{๑๑}เรื่องเดียวกัน

๒. ท. ๒๒๒

ซึ่งต้องสามารถแยกแยะให้เห็นความแตกต่างได้อย่างเด่นชัด คำว่า “ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม”

หมายถึง การปฏิบัติโดยมีอคติหรือลำเอียง จนทำให้ผู้ที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันได้เปรียบเสียเปรียบกัน การที่จะพิจารณาว่าการปฏิบัติอย่างใดเป็นธรรมหรือไม่ ในเบื้องต้นจะต้องดูวัตถุประสงค์ที่ชอบ หรือสังคมยอมรับหรือขัดต่อระเบียบแบบแผนหรือไม่ก่อน หากเป็นการกระทำโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบ หรือสังคมไม่ยอมรับ หรือขัดต่อระเบียบแบบแผน ก็มีแนวโน้มที่จะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์

การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยหรือการบริหารงานบุคคล

(๑) กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นประการใด ให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เว้นแต่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แทน อย่างไรก็ดี หากเป็นเรื่องของขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะ โดยไม่ต้องพิจารณาว่ากฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ (มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ) เนื่องจากเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายแต่ละฉบับย่อมเป็นไปตามความเหมาะสมหรือตามลักษณะพิเศษของเรื่อง^{๑๒} เช่น

- กรณีที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ โดยมีขั้นตอนปฏิบัติตั้งแต่การยื่นอุทธรณ์ การขอแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อผู้พิจารณาอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน การคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ การถอนอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง กระบวนการพิจารณานอกจากที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย เพราะเป็นหลักทั่วไปในการอำนวยความสะดวกที่ควรปฏิบัติอยู่แล้ว เว้นแต่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการ

^{๑๒}สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สรุปหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองรายมาตราตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พ.ศ. ๒๕๔๑ - มกราคม ๒๕๕๐), พิมพ์ครั้งที่ ๔ (ปรับปรุงใหม่), หน้า ๑๑.

ปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ฉะนั้น เมื่อกฎ ก.พ. ดังกล่าว ได้กำหนดกรณีการคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ไว้แล้ว และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ดังกล่าว อย่างไรก็ดี เมื่อผู้อุทธรณ์มิได้ดำเนินการคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๕ วรรคสอง แห่งกฎ ก.พ. ดังกล่าว หรือตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ผู้อุทธรณ์มิได้คัดค้านก่อนเริ่มพิจารณาอุทธรณ์หรือก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง จึงไม่อาจยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างว่าการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรีจึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๘๒๗/๒๕๔๖)

บทวิเคราะห์

โดยหลักการแล้ว กรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ที่พึงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะ โดยไม่ต้องพิจารณาว่ากฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เนื่องจากเรื่องของขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายแต่ละฉบับย่อมเป็นไปตามความเหมาะสมหรือตามลักษณะพิเศษของเรื่อง ซึ่งที่ผ่านมา ยังไม่มีความชัดเจนว่า กรณีใดเป็นเรื่องของขั้นตอนอุทธรณ์ เพราะบางฝ่ายเห็นว่า หากกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้แล้ว ถือเป็นเรื่องของขั้นตอนอุทธรณ์ทั้งหมด แต่บางฝ่ายเห็นว่า คำว่า “ขั้นตอนอุทธรณ์” มีขอบเขตเฉพาะกรณีการยื่นอุทธรณ์ต่อบุคคลหรือองค์กรใดเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องนี้ ทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้นว่า “การคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์” มิได้เป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนอุทธรณ์ แต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง หากกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ไว้และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

อย่างไรก็ดี กรณีที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า “ผู้อุทธรณ์มิได้คัดค้านก่อนเริ่มพิจารณาอุทธรณ์หรือก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง จึงไม่อาจยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างว่าการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรีจึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว” นั้น ด้วยความเคารพต่อความเห็นดังกล่าว ผู้วิเคราะห์มีความเห็นเพิ่มเติมว่า หากข้อเท็จจริงตามที่หารือ เป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ทราบตั้งแต่ในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์แล้วว่า กรรมการใน อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรี เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาอุทธรณ์ เพราะเป็นผู้ที่เคยทำหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนทางวินัยมาก่อน และตนมีโอกาสดังกล่าวจะคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่ทำการพิจารณาอุทธรณ์ได้ แต่ไม่ใช้สิทธิคัดค้าน จึงเป็นการสมควรที่ผู้นั้นไม่อาจยกเหตุ

ดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างว่าการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์เพิกทราบภายหลังรับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า กรรมการใน อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรี เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาอุทธรณ์ การที่ผู้อุทธรณ์ไม่ได้คัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาอุทธรณ์มาก่อน กรณีดังกล่าวไม่น่าจะเป็นการตัดสิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะโต้แย้งภายหลังกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้วว่า การพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรี เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากบุคคลที่มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาดำเนินการทางวินัยมาก่อน ซึ่งถือเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การประเมินวิทยฐานะครูชำนาญการ : กรณี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต ๒ (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๕) และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๓๓/๒๕๕๓ ดังนั้น อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรีจึงอาจนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาได้ว่าสมควรที่จะเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง และดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ใหม่หรือไม่ได้ ตามนัยมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือคู่กรณีอาจใช้สิทธิโต้แย้งคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรี เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

- การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกของพันตำรวจโท ธ. มีกฎหมายที่ต้องพิจารณา ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยบัญญัติไว้เชื่อมโยงกันว่าข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษไล่ออกมีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหนังสือร้องเรียนของพันตำรวจโท ธรรมสารฯ ทั้งสิบเอ็ดฉบับ มีเนื้อหาส่วนหนึ่งได้กล่าวถึงและโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ให้ไล่ออกจากราชการ จึงถือได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษแล้ว ส่วน ก.ตร. จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่นั้น ข้อเท็จจริงจะต้องปรากฏว่า ได้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อหนังสือฉบับที่หนึ่งมีถึงเลขานุการ ก.ตร. ถือได้ว่าเป็นการอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ตามกฎหมาย และได้ยื่นในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๙ หลังวันที่พันตำรวจโท ธ. ได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๙ จึงไม่เกิน ๓๐ วัน ก.ตร. จึงรับไว้พิจารณาได้ สำหรับหนังสือร้องเรียนฉบับที่สอง มีถึงผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเดิมภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ซึ่งแม้จะไม่ได้มีถึง ก.ตร. แต่ก็ได้มีถึงผู้บังคับบัญชาเดิมและผู้บังคับบัญชาเดิมส่งต่อมาให้ ก.ตร. พิจารณา ก.ตร. ก็รับไว้พิจารณาได้ตามแนวทางปฏิบัติของ ก.พ. ส่วนหนังสือฉบับที่สามถึงฉบับที่สิบเอ็ดได้ยื่นเมื่อล่วงพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง ก.ตร. จึงรับไว้พิจารณาในลักษณะคำอุทธรณ์การถูกลงโทษไม่ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๔๑)

บทวิเคราะห์

กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการยื่นหนังสือร้องเรียนฉบับที่สองที่มีถึงผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเดิมภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ซึ่งแม้จะไม่ได้มีถึง ก.ตร. แต่ก็ได้มีถึงผู้บังคับบัญชาเดิมและผู้บังคับบัญชาเดิมส่งต่อมาให้ ก.ตร. พิจารณา ก.ตร. ก็รับไว้พิจารณาได้ตามแนวทางปฏิบัติของ ก.พ. นั้น เป็นการพิจารณาเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ทำนองเดียวกับที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๔๓/๒๕๔๗ สรุปได้ว่า กรณีที่มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข การที่คู่กรณีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยระบุถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แต่ยื่นอุทธรณ์ที่สำนักงานเขต ถือโดยอนุโลมได้ว่าการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ โดยถือว่าวันที่สำนักงานเขตรับหนังสืออุทธรณ์ไว้เป็นวันที่คู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ผู้วิเคราะห์มีความเห็นเพิ่มเติมว่า แม้การยื่นหนังสืออุทธรณ์จะยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ฝ่ายปกครองจึงรับไว้พิจารณาในลักษณะคำอุทธรณ์ไม่ได้ แต่โดยที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ออกไปได้ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ฝ่ายปกครองจึงอาจนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้วได้ ตามส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

- กรณีที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรณีนี้บทบัญญัติในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้บัญญัติขั้นตอนและกระบวนการในการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่าให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ เมื่อผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ จึงเป็นการร้องทุกข์ที่ถูกต้องตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๑/๒๕๔๒)

(๒) กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทใดไว้แล้ว จะนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายหลักทั่วไปมาใช้บังคับแทนในส่วนที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติไว้แล้วไม่ได้ เช่น กรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว คือพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติถึงวินัยและโทษผิดวินัยสำหรับข้าราชการกรมราชทัณฑ์ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในเรือนจำ ทัณฑนิคม นิคมฝึกอาชีพ หรือทัณฑสถานอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือสถานฝึกอบรม

พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเฉพาะแตกต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอันเป็นกฎหมายหลักทั่วไป ดังนั้น จะนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับแทนในส่วนที่พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ได้บัญญัติไว้ไม่ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๔๙๙)

(๓) กรณีที่กฎหมายเฉพาะว่าด้วยข้าราชการประเภทอื่น ๆ ที่มีใช้ข้าราชการพลเรือนไม่ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ไว้ แต่มีบทบัญญัติกำหนดให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการประเภทอื่นๆ โดยอนุโลม กรณีจึงสามารถนำบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมใช้กับข้าราชการประเภทอื่น ๆ ได้ และถือเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องนำเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้แทน เช่น

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ของข้าราชการครูไว้เป็นการเฉพาะ เพราะฉะนั้น ในเรื่องดังกล่าวจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม ตามนัยมาตรา ๔ (๑) และมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ เมื่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และมีฐานะเป็นกอง โดยมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจึงมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๓๙ การนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลมตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ ในกรณีนี้จึงได้แก่มาตรา ๑๒๕ (๒) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ดังนั้น ในกรณีที่ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งเป็นคำสั่งลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของผู้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดจึงต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค. กรม (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๐/๒๕๔๐)

- แม้ว่ามาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ จะระบุเจาะจงให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แล้ว เห็นได้ว่าความมุ่งหมายของมาตรา ๖๑ นั้น

ประสงค์จะให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมใช้บังคับแก่ข้าราชการตำรวจ ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพื่อบัญญัติ เรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ถูกยกเลิก ไปโดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทน ในการใช้บังคับ มาตรา ๖๑ ดังกล่าวจึงต้องนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๔๑๘/๒๕๓๕) และเมื่อนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ในมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้ว เรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ของ ข้าราชการตำรวจจึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สิทธิผู้ถูกสั่งให้ออก จากราชการมีสิทธิร้องทุกข์ได้แทนการอุทธรณ์ (มาตรา ๑๒๙) ข้าราชการตำรวจซึ่งถูกสั่งให้ออกจาก ราชการในกรณีที่มีใช้เป็นการถูกสั่งลงโทษทางวินัย จึงมีสิทธิร้องทุกข์ได้แต่จะอุทธรณ์ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ข้อ ๑๑ ของประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๓๔)

(๔) กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งลงโทษทางวินัยของ ผู้บังคับบัญชาให้เป็นที่สุด ผู้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยยังมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อไปได้ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้เคยให้ ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๔๙๙ วินิจฉัยปัญหากรณีข้าราชการกรมราชทัณฑ์ซึ่งถูกอธิบดี กรมราชทัณฑ์สั่งลงโทษตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ จะมีสิทธิอุทธรณ์การลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณามาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัย ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ ที่บัญญัติว่า “การลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน สถานเล่อกหรือปลดออกนั้น ถ้าผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการชั้นจัตวาหรือเทียบเท่าชั้นจัตวา ให้อธิบดี กรมราชทัณฑ์มีอำนาจเล่อกหรือปลดออกได้ ส่วนการลงโทษสถานอื่น ๆ ให้รายงานไปยัง ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์ คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่ สุด” แล้วเห็นว่า คำว่า “คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุด” ไม่คลุมถึงกรณีที่ข้าราชการ ถูกลงโทษเล่อกหรือปลดออก เพราะเมื่อพิจารณาถึงวิธีดำเนินการลงโทษตามมาตรา ๑๑ แล้ว จะ เห็นได้ว่า โทษเล่อกหรือปลดออกนั้น มาตรา ๑๑ บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ให้อธิบดีมีอำนาจเล่อกหรือ ปลดออกได้ และมีได้บัญญัติถึงวิธีดำเนินการอื่นใดต่อไป แตกต่างจากการลงโทษสถานอื่น ๆ เช่น ตัดเงินเดือน ต่ำหนิโทษ ภาคทัณฑ์ ชัง เพิ่มเวรยาม กักบริเวณ เมื่อผู้บังคับบัญชาคนใดได้สั่งลงโทษ ไปแล้วจะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์

ซึ่งวิธีดำเนินการลงโทษสถานอื่นๆ ดังกล่าวมานี้แตกต่างกับวิธีดำเนินการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ ซึ่งบัญญัติแต่เพียงให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป โดยมีได้บัญญัติให้รายงานไปจนถึงอธิบดีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ ฉะนั้น เมื่อมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติให้มีการรายงานไปจนถึงอธิบดีเช่นนี้ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษอยู่แล้ว โดยเหตุนี้คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ซึ่งสั่งเกี่ยวกับการลงโทษสถานอื่นๆ ให้เป็นที่สุด ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่อาจร้องทุกข์ต่อไปได้

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๖๕๖/๒๕๔๖ กลับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๕) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๕๔๙ โดยมีความเห็นสรุปได้ว่า คำว่า “เป็นที่สุด” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ มีความหมายว่า เมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์มีคำสั่งลงโทษแล้วย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้อีก แต่ก็ได้ตัดสินให้ผู้ถูกลงโทษที่จะโต้แย้งคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ และเมื่อการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ มิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ดังนั้น ผู้ถูกคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้ลงโทษซึ่งเพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ จึงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เว้นแต่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกคำสั่งลงโทษซึ่งเพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้อีกด้วย

บทวิเคราะห์

สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรมเพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีหนทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชาและขององค์กรบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการ^๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ กรณีที่กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลกำหนดให้คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาให้เป็นที่สุด โดยไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าที่กำหนด

^๓ สุทธาทิพย์ นาคบดี, “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๖), หน้า ๒๑-๒๒.

ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๕) กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองให้เป็นที่สุด ผู้อุทธรณ์ยังมีสิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวโดยฟ้องคดีต่อศาลต่อไปได้

สืบเนื่องจากศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๖๔๖-๖๔๘/๒๕๑๐ (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า “กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่า แม้คำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะถึงที่สุด นำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” และได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๔/๒๕๔๔ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนั้น แม้คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์จะเป็นที่สุด ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกลงโทษในการไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี โดยที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การฟ้องคดีจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ฉะนั้น กรณีที่ผู้ถูกลงโทษยังสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อไปได้ จึงต้องใช้สิทธิดังกล่าวก่อน เพราะตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง^{๑๔} การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งที่จะต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๖/๒๕๔๖)

บทวิเคราะห์

สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรองรับไว้ กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ดังนั้น แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะจะบัญญัติให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด ก็เป็นที่สุดแต่ในเพียงฝ่ายปกครองเท่านั้น หากผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ มีสิทธิที่จะฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวต่อศาลได้

การใช้สิทธิอุทธรณ์และร้องทุกข์ในคราวเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๕๖/๒๕๔๖ ว่า คำสั่งลงโทษ징 เพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ สามารถอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และนอกเหนือไปจากสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกลงโทษยัง

^{๑๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๘/๒๕๔๔ ที่ ๖๖/๒๕๔๔ และที่ ๘๙/๒๕๔๔

เพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ ยังสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยรองรับสิทธิของบุคคลว่าสามารถดำเนินการในช่องทางใดได้บ้าง กล่าวคือ การที่ผู้ถูกลงโทษซึ่งเพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ การออกคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษอันถือได้ว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้นจึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับการใช้สิทธิร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำในกรณีดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สามารถร้องทุกข์ได้ ผู้ถูกลงโทษในกรณีนี้ก็ย่อมร้องทุกข์ได้ ซึ่งหากมีการใช้สิทธิสองทาง คือ ใช้สิทธิอุทธรณ์และร้องทุกข์ ผู้มีอำนาจในการดำเนินการย่อมจะต้องกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยหากกรณีใดมีการยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็สมควรให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาจนถึงที่สุดเสียก่อน แล้วผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จึงจะพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามกฎหมายได้เพียงใด แต่ทั้งนี้ในการยื่นเรื่องเพื่อให้ดำเนินการดังกล่าวนั้นต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๒/๒๕๔๗)

บทวิเคราะห์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๖๒/๒๕๔๗ ผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับความไม่เป็นธรรมจากการออกคำสั่งหรือการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา มีสิทธิที่จะขอให้ทบทวนคำสั่งหรือเยียวยาความเสียหายที่ได้รับใน ๒ กรณี คือ (๑) การอุทธรณ์ ตามหมวด ๗ และ (๒) การร้องทุกข์ ตามหมวด ๘ ซึ่งเป็นสิทธิที่แยกจากกัน กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามมาตรา ๑๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ส่วนการร้องทุกข์เป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๒๙ หรือกรณีที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้แก่ บริหารงานบุคคลโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ หรือประวิงเวลาหรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางเรื่องเป็นเหตุให้เสียสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร และกรณีที่ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในหมวดนั้น จะมาใช้สิทธิร้องทุกข์ตามหมวด ๘ ไม่ได้ ดังนั้น โอกาสที่ข้าราชการพลเรือนจะใช้สิทธิ ๒ ทาง พร้อมกัน ในการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการออกคำสั่งหรือการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อตนในเรื่องเดียวกัน จึงเกิดขึ้นไม่ได้โดยสภาพตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่กรณีตามข้อหาหรือเป็นเรื่องที่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ถูกลงโทษสถานอื่นตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้เคยมีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๙๓/ป.๕๖๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ตอบข้อหาหรือกรมราชทัณฑ์สรุปได้ว่า การอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นโทษตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น หากข้าราชการถูกลงโทษซึ่งเพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ

ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ มีสิทธิร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) วินิจฉัยในเรื่องเสรีที่ ๖๕๖/๒๕๔๖ ว่า คำสั่งลงโทษซึ่งเพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ สามารถอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรืออธิบดีกรมราชทัณฑ์ไว้ จึงมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และนอกเหนือไปจากสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกลงโทษซึ่งเพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ ยังสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกด้วย

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ตามมาก็คือ ผู้ถูกลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ควบคู่กับการใช้สิทธิร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามผู้ถูกลงโทษทางวินัยใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และใช้สิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนควบคู่กัน ดังนั้น หากการกระทำอย่างเดียวกันของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็สามารถใช้สิทธิทั้งสองทางได้ ฝ่ายปกครองจะไปตัดสิทธิของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ให้ใช้สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายหมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด^{๑๔} อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิสองทางควบคู่กันนั้น หากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์และคำร้องทุกข์เป็นคนละองค์กรกัน อาจส่งผลให้การพิจารณาแตกต่างกันและเกิดปัญหาตามมาว่าควรจะต้องปฏิบัติตามผลการพิจารณาขององค์กรใด ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการดำเนินการ จึงควรที่จะกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยหากกรณีใดมีการยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็สมควรให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาจนถึงที่สุดเสียก่อน แล้วผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จึงจะพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามกฎหมายได้เพียงใด

การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป

(๑) การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ

^{๑๔}วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย, หน้า ๑๓๓-๑๔๑.

เดิมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน* กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่งได้ จึงมีปัญหว่า กรณีที่รัฐมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และมีการยื่นคำร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรี จะพึงถือได้หรือไม่ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า “เมื่อนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีที่ร่วมคณะในทางการเมือง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีเข้าไปร่วมในคณะ วางกรอบนโยบายของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้น แต่ตามหลักกฎหมายทั่วไป ไม่อาจถือได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีอื่น ๆ เพราะในทางบริหารราชการ รัฐมนตรีแต่ละคนเป็นหัวหน้าในกระทรวงนั้นเท่าที่มีอำนาจหน้าที่บริหารอยู่ และได้รับอำนาจให้ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุผล โดยใช้อำนาจและรับผิดชอบของตนเอง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญ และความเป็นรัฐมนตรีสุดสิ้นลงเฉพาะตัวโดยรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ โดยไม่มีที่ใดบัญญัติว่า รัฐมนตรีแต่ละคนอยู่ใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็มีได้ระบุตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรี การยื่นคำร้องทุกข์ไปยังนายกรัฐมนตรีจึงไม่ถือเป็นการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๐/๒๔๙๐, เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๔๙๑ และเรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๔๙๑)

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๑-๖๘๒/๒๕๓๖ ซึ่งวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายกรณีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจมิได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์มาใช้บังคับ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีอำนาจที่จะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของอธิบดีกรมตำรวจซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการออกคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้หรือไม่สรุปได้ว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติว่าการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้บัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจไว้ในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัติ โดยบัญญัติให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ ถ้าผู้ร้องทุกข์ยังไม่หมดสงสัยหรือไม่พอใจในคำชี้แจงของผู้บังคับบัญชา อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้ เมื่อพิจารณามาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว เห็นว่า อธิบดีกรมตำรวจอยู่ในฐานะ “ผู้ใต้บังคับบัญชา” และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่ในฐานะ “ผู้บังคับบัญชา” และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลอยู่ในฐานะ “ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป” ถึงแม้พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ จะบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นบุคคลต้นเหตุของการร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจก็มีได้บัญญัติให้การพิจารณาของผู้บังคับบัญชาเป็นเด็ดขาด เพราะยังได้บัญญัติให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้อีก ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอื่นใดที่จะนำมากล่าวอ้างว่าต้องให้ ก.ตร. เป็นผู้พิจารณา

*พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕

คำร้องทุกข์ของอธิบดีกรมตำรวจ กรณีจึงเห็นได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๑-๖๘๒/๒๕๓๖ กลับแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๐/๒๕๔๐ เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๔๑ และเรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๕๔๑ ที่เห็นว่า นายกรัฐมนตรีมิใช่ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ

บทวิเคราะห์

การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๐/๒๕๔๐ เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๔๑ และเรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๕๔๑ ที่เห็นว่า นายกรัฐมนตรีมิใช่ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ นั้น เป็นการให้ความเห็นตามหลักกฎหมายทั่วไปในขณะนั้น เนื่องจากในขณะที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรี แต่การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๑-๖๘๒/๒๕๓๖ เป็นการให้ความเห็นในขณะที่มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้บังคับแล้ว โดยมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ดังนั้น จึงถือได้ว่านายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ดังนั้น จึงไม่อาจนำหลักกฎหมายทั่วไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๐/๒๕๔๐ เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๔๑ และเรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๕๔๑ มาปรับใช้ได้อีกต่อไป

นอกจากนี้ การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๑-๖๘๒/๒๕๓๖ ยังสอดคล้องกับหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง กล่าวคือ แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๕๓๗ จะเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นบุคคลต้นเหตุของการร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ได้ก็ตาม แต่กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจก็มิได้บัญญัติให้การพิจารณาของผู้บังคับบัญชาเป็นเด็ดขาด เพราะยังได้บัญญัติให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้อีก ซึ่งกรณีที่พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ เปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นบุคคลต้นเหตุของการร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ได้ ก็เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทบทวนความถูกต้องและเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของตนเองอีกครั้งหนึ่ง หากผู้ใดบังคับบัญชาไม่พอใจในคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ก็สามารถร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้ทำการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาขั้นต้นว่าเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรมหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นบุคคลต้นเหตุของการร้องทุกข์เป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอันไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ ทำนองเดียวกับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

(๒) การอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือของอธิบดีกรมตำรวจ

ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงกรมตำรวจเป็นส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจ และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ที่กล่าวถึงคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ในมาตรา ๖ จะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชามีได้หมายถึงเฉพาะผู้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการตำรวจในกรมตำรวจเท่านั้น แต่หมายรวมถึงผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งย่อมรวมถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยด้วย ดังนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจ และการร้องทุกข์เป็นเรื่องที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้เมื่อมีความเดือดร้อนอันเกิดจากการใช้อำนาจหรือสั่งการของผู้บังคับบัญชา หรือมิได้รับประโยชน์หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับและให้ผู้บังคับบัญชาแก้ไขความเดือดร้อนหรือชี้แจงให้เข้าใจดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ ฉะนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจจึงมีอำนาจรับพิจารณาคำร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจได้ และเมื่อไต่สวนและพิจารณามีความเห็นประการใดก็แจ้งให้กรมตำรวจพิจารณาดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์เข้าใจได้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๑/๒๕๔๒)

บทวิเคราะห์

การให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๓๐๑/๒๕๔๒ เป็นการให้ความเห็นตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ตามข้อเท็จจริงที่หาหรือขณะนั้น อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ดังนั้น ในปัจจุบันปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอีกต่อไป

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

(๑) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งการตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

การที่ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้ จะต้องมีความหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย กรณีตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ นายกรัฐมนตรีไม่อาจออกคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยตรง แต่เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เมื่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นควรสั่งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้บังคับบัญชาก็ต้องอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการออกคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป และเมื่อเป็นคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับคำสั่งลงโทษ ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามกระบวนการแห่งกฎหมายที่เปิดช่องไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแก้ไขหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้อง เช่น

-กรณีที่ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยสั่งปลดพนักงานตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งสั่งการตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ พนักงานที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามข้อบังคับขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษพนักงานได้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖/๒๕๓๔)

-กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งการตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษพนักงานได้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๕/๒๕๓๖)

(๒) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

ในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์สำหรับข้าราชการครูนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้ในลักษณะที่ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทุกราย มิให้กระบวนการลงโทษทางวินัยข้าราชการสิ้นสุดรวบรัดเพียงการพิจารณาลงโทษในครั้งเดียวไม่ว่าจะเป็นการสั่งลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาในระดับใด โดยได้ให้อำนาจข้าราชการที่ถูกลงโทษสามารถแสดงหลักฐานหรือเหตุผลพิสูจน์การกระทำที่ถูกลงโทษได้อีกครั้งหนึ่ง สิทธิอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยจึงเป็นสิทธิที่มีกฎหมาย

รับรองไว้ให้กระทำได้ การที่จะถือว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ลงโทษเพียงภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน จะอุทธรณ์ต่อไม่ได้ แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงโทษเป็นให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก แล้วให้อุทธรณ์ได้ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และเกิดความลักลั่นในการปฏิบัติต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้กระทำเช่นนั้นได้ สำหรับกรณีของนาย พ. ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีซึ่งได้สั่งการตามมติของ ก.ค. นั้น การสั่งการของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงการสั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไปตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ การออกคำสั่งใหม่ของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงมีผลลบล้างคำสั่งเดิมและให้ลงโทษตามคำสั่งใหม่ซึ่งเป็นคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังนั้น นาย พ. จึงสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อไปได้ โดยใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๓ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ และเมื่อเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีเป็นผู้สั่งลงโทษ นาย พ. จึงต้องอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๒/๒๕๓๕)

บทวิเคราะห์

ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ กรณีที่ฝ่ายปกครองจะตัดสิทธิไม่ให้ข้าราชการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี จะต้องมิกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนนั้น กรณีดังกล่าวเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และการที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการจะถือว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ลงโทษเพียงภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน จะอุทธรณ์ต่อไม่ได้ แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงโทษเป็นให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก แล้วให้อุทธรณ์ได้ ก่อให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยนั้น เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย ซึ่งตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย^{๑๖}นั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ต่อเมื่อ

(๑) มีกฎหมายให้อำนาจ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy)

(๒) ต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการนั้น ๆ เอง หรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่กระทำการก็ตาม

ส่วนหลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมายนั้น เป็นหลักย่อยของหลักความเสมอภาค (principe d'égalité) โดยหลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับ

^{๑๖}วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย, หน้า ๑๓๓-๑๔๑.

การยอมรับว่ามีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ เป็นหลักประกันสิทธิของราษฎรที่จะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน องค์กรของรัฐต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องให้การเคารพต่อหลักการนี้ นิติกรรมใด ๆ ของฝ่ายปกครองหากออกมาโดยไม่เคารพต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย อาจถูกฟ้องเพิกถอนเพราะเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมายได้^{๑๗}

**ขอบอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิด
ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นสู่ความผิด**

กรณีที่มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๓ ใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ได้ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาอุทธรณ์ได้เฉพาะแต่ระดับโทษตามฐานความผิดที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสามารถพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด และจะสามารถรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๔/๒๕๔๕ สรุปได้ว่า มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติรองรับสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ๆ โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วย

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ วินิจฉัยสรุปได้ว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเองและมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มี

^{๑๗} บุนผา อัครพิมาน, หลักกฎหมายทั่วไป [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=920>, [๒๔ มกราคม ๒๕๕๕].

อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

บทวิเคราะห์

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรองรับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้น ประเด็นปัญหาว่า องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้มูลความผิดได้ในระดับใดและขอบเขตเพียงใดจึงต้องถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๖

การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

(๑) เหตุแห่งการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งทางปกครองออกมาก่อน

การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู เป็นการร้องทุกข์ที่เกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ประสงค์จะปรึกษาหารือหรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงที่ไม่เป็นที่พอใจ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูไม่ได้กล่าวถึงคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เหตุแห่งการร้องทุกข์จึงไม่ต้องมีคำสั่งทางปกครองออกมาก่อน ดังนั้น หากเข้าหลักเกณฑ์เหตุแห่งการร้องทุกข์ตามข้อ ๒ และข้อ ๓ แห่งกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๕๓)^๑ ก็สามารถร้องทุกข์ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๔/๒๕๕๗)

(๒) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นผู้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยความเห็นชอบของผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือคณะกรรมการชุดใด ต้องถือว่าคำสั่งดังกล่าวออกโดยบุคคลผู้ทำคำสั่ง มิใช่บุคคลที่ให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่ง

มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการประถมศึกษา ก่อน และให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งต่อไป ประกอบกับมาตรา ๑๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัด เมื่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดখনแก่นเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) นาย ส. ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดขอนแก่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นจึงไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งนาย ส. แต่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้ใช้อำนาจ เหตุแห่งการร้องทุกข์จึงเกิดจากผู้ออกคำสั่ง ซึ่งข้อ ๖ (๒) แห่งกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ บัญญัติให้กรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้ดำเนินการการประถมศึกษาจังหวัดหรือผู้บังคับบัญชาระดับที่ต่ำกว่านั้น ให้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค. จังหวัด และให้ อ.ก.ค. จังหวัดเป็นผู้พิจารณาดังนั้น นาย ส. จึงมีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นในฐานะประธาน อ.ก.ค. จังหวัดขอนแก่น (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๔/๒๕๔๗)

**การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยขณะที่ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขคำสั่งลงโทษเดิม
เพื่อให้เป็นไปตามผลการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์**

แม้ผลการพิจารณาร้องทุกข์จะเป็นคุณกับผู้ร้องทุกข์ก็ตาม แต่หากฝ่ายปกครองไม่ได้ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยให้เป็นไปตามผลการพิจารณาร้องทุกข์ ต้องถือว่าคำสั่งลงโทษเดิมยังมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น เช่น กรณีของจังหวัดนครราชสีมาได้สั่งลงโทษปลดนาย จ. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๐ โดยคำสั่งที่ ๒๑๖๐/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ แม้นายจรัสฯ จะได้ร้องทุกข์และกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ลดโทษจากปลดออกเป็นลดอันดับเงินตอบแทน ๑ อันดับ แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการออกคำสั่งให้เป็นไปตามผลการพิจารณาคำร้องทุกข์นั้นแต่อย่างใด การสั่งลดโทษจากปลดออกเป็นลดอันดับเงินตอบแทนเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา ๖๑ ทวิ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและโทษผิดวินัยมาใช้บังคับแก่ผู้ใหญ่บ้านโดยอนุโลม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่าการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.วางไว้ ก.พ.วางระเบียบว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ ว่า การสั่งลดโทษผู้อุทธรณ์จากปลดออกเป็นลดขึ้นเงินเดือนและการสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ให้ทำคำสั่งตามตัวอย่างที่ ๑๐ ทำเยี่ยงนั้น ในทางที่ถูกแล้ว จังหวัดนครราชสีมาจะต้องออกคำสั่งให้นาย จ. กลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และสั่งลดอันดับเงินตอบแทน ตามผลการพิจารณาร้องทุกข์ตามที่กระทรวงมหาดไทยสั่งการมา เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีคำสั่งลดโทษนาย จ. จากปลดออกเป็นลดอันดับเงินตอบแทนและสั่งให้นาย จ. กลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบ ก.พ. คำสั่งจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๒๑๖๐/๒๕๔๐ ที่สั่งลงโทษปลดนาย จ. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ นาย จ. จึงไม่อยู่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้อีก คำสั่งจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๙๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ ที่สั่งให้นาย จ. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงไม่มีผลใช้บังคับ (เรื่องเสร็จที่ ๒๒๒/๒๕๔๒)

การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกระจายอำนาจให้ อ.ก.พ. ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ รวมถึง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้พิจารณา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และเกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ และในส่วนของ ก.พ. ก็ถือไม่ได้ว่ามีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์อย่างแท้จริง เนื่องจากเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใดแล้วจะต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ดังนั้น มติของ ก.พ. จึงมิได้ถือเป็นที่สุดแต่อย่างใด นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง อาจมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีจึงเห็นได้ชัดกว่าที่ข้อพิพาทแต่ละเรื่องจะได้รับการวินิจฉัยจนถึงที่สุด อาจจะต้องใช้ขั้นตอนและระยะเวลาที่มากเกินไปจนความจำเป็น ส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก^{๑๘} การตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตลอดจนสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ระบบคุณธรรม ด้วยการปรับบทบาทของ ก.พ. จากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร มิให้เข้าซ้อนทับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ส่วนบทบาทในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้เป็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดย ก.พ.ค. จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมทั้งมีอำนาจเสนอแนะองค์กรต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนของการพิทักษ์คุณธรรมในกรณีต่าง ๆ

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการตามคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. สรุปได้ ดังนี้

- มาตรา ๑๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจมีคำวินิจฉัยให้แก่หรือยกเลิกคำสั่ง ประกอบกับมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า เมื่อ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดแล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. และข้อ ๕๗ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า คำวินิจฉัยร้องทุกข์ผูกพันคู่กรณีในการร้องทุกข์และผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามนับแต่วันที่กำหนด

^{๑๘}ธนวิช โชติรัตน์, “แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓) หน้า ๑๒๒-๑๒๓.

ไว้ในคำวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายแล้วจะเห็นว่า ก.พ.ค. มีอำนาจตามกฎหมายที่จะมีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งใดๆ ที่มีลักษณะตามข้อ ๗ แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และแม้ว่าคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จะไม่มีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยโดยตรงเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล แต่ก็มีผลผูกพันให้คู่กรณีและผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย โดยจะต้องดำเนินการยกเลิกคำสั่งตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อไป ซึ่งผลผูกพันของคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นี้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้ ก.พ.ค. เป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามความหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ดูแลระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลโดยมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร โดยคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทย่อมมีผลเป็นที่สุดและผูกพันคู่กรณี (*res judicata*) รวมทั้งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย อย่างไรก็ตาม การย้ายข้าราชการที่การแต่งตั้งโยกย้ายกระทำโดยรัฐบาล ในทางวิชาการทางกฎหมายปกครองถือเป็นดุลพินิจโดยแท้ของรัฐบาล ที่ฝ่ายตุลาการจะไม่ก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจแทน ถ้าการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว

ส่วนประเด็นที่ว่าคณะรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการในเรื่องเช่นนี้ประการใดนั้น เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลทำให้คณะรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุผลตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

อย่างไรก็ตาม โดยที่การควบคุมตรวจสอบของ ก.พ.ค. ในฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในความหมายของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง และทำให้คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. มีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น หากคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เห็นว่าคำวินิจฉัยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีสิทธินำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ (ปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๘๓ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

- นาย ม. ได้กราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อร้องทุกข์การออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยและมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยขอให้พิจารณายกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๘๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๙๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งให้ข้าราชการรักษาราชการแทน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๓ เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และอนุมัติให้นาย ม. พ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองและแต่งตั้ง

ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ขอทราบความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่นาย ม. มีความคับข้องใจจากการที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับและการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ดังกล่าวข้างต้นนั้น โดยที่กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๙ การอุทธรณ์ ได้ เนื่องจากนาย ม. มิใช่ผู้ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) นาย ม. จะต้องร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ นอกจากนี้ การที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งทั้งสองฉบับและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เรื่องคำที่ ๕๓๒๐๐๔๗ เรื่องแดงที่ ๐๐๔๑๒๕๔ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ตามนัยมาตรา ๑๒๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หากนาย ม. ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๕๖ วรรคสอง แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีจึงไม่อาจรับคำร้องทุกข์ของนาย ม. ไว้พิจารณาได้

สำหรับข้อโต้แย้งของนาย ม. ที่ว่า การออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับและมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ นั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้อนุมัติไม่ได้แจ้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งและมติแก่นาย ม. ทราบอย่างเพียงพอและรวมถึงไม่เปิดโอกาสให้นาย ม. ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบนั้น ใช้บังคับแก่กรณีกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไป จึงบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้ทราบตามความจำเป็น ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป การใช้ดุลพินิจโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ที่มีเงื่อนไขอันจำเป็นของการออกคำสั่งทางปกครอง จึงมิได้ทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไป

การออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับและมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ในกรณีนี้จึงเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กล่าวแล้วข้างต้น อันเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้โดยรวมถึงกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดคำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๓๐ วรรคสอง ไว้ อันรวมไปถึงการบรรจุ แต่งตั้ง และการให้พ้นจากตำแหน่งด้วย ด้วยเหตุนี้ การที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งทั้งสองฉบับและการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ดังกล่าว

โดยไม่ได้แจ้งให้นาย ม. ในฐานะคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงมิได้เป็นเหตุให้คำสั่งกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๔/๒๕๕๔)

๒.๔ การดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เดิมอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีบทบัญญัติในมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยมาตรา ๓๒๙ บัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๓๓๑ บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นการร้ายรายผิดปกติและการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาตลอดจนโทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำโดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น โดยมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ อันเกี่ยวพันกับการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประสงค์ให้มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้นมุ่งประสงค์จะให้มีการดำเนินการเพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญาไว้ทั้งสองทาง มิใช่ดำเนินการเพียงทางใดทางหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๙ ทวิและมาตรา ๑๙ ตริ ทุกกรณี กล่าวคือ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน หรือดำเนินการพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในเวลาที่กำหนด แม้ว่าข้าราชการดังกล่าวจะถูกดำเนินคดีอาญาและศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด หรือศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาเพียงแต่มีคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการก็ตาม (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๘/๒๕๓๓)

บทวิเคราะห์

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้มีการดำเนินการทางอาญาและทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยทั้งสองทางเช่นกัน โดยมาตรา ๙๑ ได้บัญญัติว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาชี้มูลความผิด ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้ดำเนินการตาม มาตรา ๙๒ ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา ๙๓ ดังนั้น ในปัจจุบันแนวความเห็นนี้ ยังคงสามารถนำมาใช้เทียบเคียงได้

นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในแนวทางเดียวกันโดยวินิจฉัยว่า กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่การดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อชีวิตและร่างกายของผู้กระทำผิด การลงโทษคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง ดังนั้น การพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการจึงไม่จำเป็นต้องรอฟังผลในคดีอาญาแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๗๐/๒๕๕๐) นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังวางหลักไว้ว่า ในคดีอาญาศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยต่อเมื่อพยานหลักฐานปรากฏชัดเจนว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้องจริง หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือยังเป็นที่น่าสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดอาญาหรือไม่ ศาลต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยโดยพิพากษายกฟ้อง ส่วนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้นมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน การสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยโดยเฉพาะ ต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้ การพิจารณาดำเนินการ

ทางวินัยไม่จำเป็นต้องตรงกับผลคดีอาญาเสมอไป แม้คดีอาญาศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องก็ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการผู้นั้นมิได้กระทำความผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหา (นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๐/๒๕๕๑ ซึ่งมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.๑๘/๒๕๕๑ และที่ อ. ๔๖๓/๒๕๕๑ ได้วางหลักกฎหมายไว้ในทำนองเดียวกัน และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๑/๒๕๕๑ ซึ่งมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๘/๒๕๕๑ และที่ อ. ๔๒๘/๒๕๕๑ วางหลักกฎหมายไว้ในทำนองเดียวกัน)^{๑๙}

**คำพิพากษาของศาลในการวินิจฉัยเกี่ยวกับทรัพย์สินไม่กระทบกระเทือนคำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการ ป.ป.ป.**

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการบัญญัติให้มีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนว่าร้ายว่ผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเป็นสองส่วน ส่วนแรก การดำเนินการที่มีผลต่อตัวข้าราชการนั้น และส่วนที่สองการดำเนินการที่มีผลต่อทรัพย์สินที่เป็นปัญหา ในส่วนการดำเนินการที่มีผลต่อตัวข้าราชการนั้น ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจโดยเฉพาะของนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการส่งลงโทษ โดยอาศัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการลงโทษไปบนพื้นฐานของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว จึงไม่มีเหตุอันใดที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้ และส่วนที่สองการดำเนินการที่มีผลต่อทรัพย์สินที่เป็นปัญหา กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลที่จะวินิจฉัย ซึ่งเมื่อศาลฟังตามพยานหลักฐานที่น่าสืบในศาลว่าผู้นั้นได้ทรัพย์สินมาโดยชอบและสั่งไม่ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินก็หาได้กระทบกระเทือนการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ เพราะคำพิพากษาของศาลเป็นการวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นที่ว่า จะสมควรรับทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่เท่านั้น (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๓๘)

การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๑. การชี้มูลความผิดทางวินัยต้องปรากฏว่ามีมูลความผิดตามคำกล่าวหาและอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้นจะต้องปรากฏว่ามีมูลความผิดตามคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นมูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๓) ซึ่งมูลความผิดทางวินัย หมายถึง มูลความผิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ย่อมต้องพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบ

^{๑๙}สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๕๒, หน้า ๔๘-๕๓.

หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ว่าได้กำหนดไว้เป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ หากกำหนดให้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหา ก็ต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ดังนั้น มูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ จึงไม่ได้หมายความว่าเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑)

๒. หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต่อไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือข้อกล่าวหาใดแล้ว ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องยุติการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามมาตรา ๙๒ ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีมูลว่ากระทำความผิดวินัยต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๖๐๔/๒๕๕๔)

การดำเนินการทางวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

มาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ และเมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๙๒ แล้วให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับเรื่องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๓ หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาได้โดยผลของมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (เรื่องเสร็จที่ ๕๐/๒๕๕๔) ส่วนจะสามารถลงโทษได้แค่ไหน เพียงใด และอย่างไรนั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบที่ใช้กับราชการที่จะถูกลงโทษทางวินัย (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๓ และเรื่องเสร็จที่ ๕๐/๒๕๕๔)

การที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติให้การพิจารณาลงโทษเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๓๔ ว่าเป็นการบัญญัติโดยมุ่งหมายให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษในขั้นตอนต่อไป โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยมาแล้ว แต่กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนตาม มาตรา ๑๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ

มิชอบในพระราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น จะกระทำได้อีกเมื่อการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ หากการสอบสวนได้แล้วเสร็จจนได้ดำเนินการ ลงโทษแล้ว ไม่ต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาประกอบการพิจารณาอีก

บทวิเคราะห์

ในการพิจารณาโทษทางวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมตินั้น ศาลปกครองได้วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยให้ต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ได้ การที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนและเอกสารไปยังผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ส่วนการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยแล้ว จึงต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๖/๒๕๔๙)

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมตินั้นประกอบด้วยกระบวนการสองส่วน คือ การพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และการดำเนินการลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ นั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามมาตรา ๙๓ โดยถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น ส่วนการดำเนินการลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องดำเนินการต่อไปนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งในที่นี้ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ใช่ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามนัยมาตรา ๑๐๓ แห่งพ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้ แต่ถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาย่อมไม่มีอำนาจลงโทษได้โดยตรง แต่ต้องเสนอ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาและมีมติก่อน ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจจึงต้องดำเนินการตามมตินั้น และส่งสำเนาดังกล่าวลงโทษไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทราบ (เรื่องเสร็จที่ ๕๔/๒๕๔๕)

บทวิเคราะห์

แนวความเห็นนี้เป็นไปตามหลักที่คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้ว่าการดำเนินการโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมตินั้น หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แต่กรณีจะลงโทษได้แค่ไหน เพียงใด และอย่างใดนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบที่ใช้กับข้าราชการที่จะถูกลงโทษทางวินัย (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๓ และเรื่องเสร็จที่ ๕๐/๒๕๕๔) เมื่อการดำเนินการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องดำเนินการต่อไปหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมตินั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี้ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องอันเป็นกฎหมายระเบียบที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนซึ่งถูกลงโทษทางวินัย

**การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ
พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว**

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติให้รับเรื่องร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายรายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติไปแล้ว แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปในระหว่างนั้นแล้วก็ตาม มาตรา ๒๑ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการต่อไปได้ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเห็นว่าผู้นั้นมีความผิด นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งหรือดำเนินการให้มีการลงโทษตาม มาตรา ๒๑ ทวิ ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังไม่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เรื่องเสร็จที่ ๖๔๔/๒๕๓๕) อย่างไรก็ตาม การพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒๑ จัตวา นั้นจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ได้กลับมาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีก เมื่อเจ้าหน้าที่ออกจากราชการไปและกลับเข้ารับราชการภายใน ๑ ปีนับจากวันพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจึงไม่ใช่ผู้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒๑ จัตวา คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงดำเนินการสอบสวนต่อไปได้โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันออกจากราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๔๐๔/๒๕๓๗)

บทวิเคราะห์

มาตรา ๒๑ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติให้รับเรื่องกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แม้ผู้นั้นจะ

พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นนอกจากตาย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าเรื่องที่สอบสวนนั้นมีมูลว่าผู้นั้นกระทำความผิดอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการต่อไปได้เสมือนผู้นั้นยังมิได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ในระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัยหรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังเช่นมาตรา ๒๑ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ด้วย ดังนั้น แนวความเห็น ในส่วนที่บัญญัติว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานได้อีกต่อไป

สำหรับระยะเวลาในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติให้การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี และในวรรคท้ายบัญญัติว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้วย่อมไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นไต่สวนได้ แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ในปัจจุบันแม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังคงมีอำนาจไต่สวนได้ หากได้มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในขณะที่ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่หรือภายในห้าปีนับจากพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแม้ว่าผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีไปแล้วก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังคงมีอำนาจยกคำกล่าวหาที่ได้กล่าวหาไว้หรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยขึ้นไต่สวนได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินสิบปีนับจากวันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**การดำเนินการทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.
แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกษียณอายุไปแล้ว**

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ และข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยย้อนหลังแก่พนักงานที่เกษียณอายุไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่าถ้าผู้ถูกกล่าวหาเกษียณอายุไปแล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

ถอดถอนจะสั่งลงโทษมิได้ เพื่อปฏิบัติตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวงย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบกับข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวงว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงานฯ สั่งลงโทษข้าราชการที่เกษียณอายุย้อนหลังไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นเกษียณอายุได้ (เรื่องเสร็จที่ ๕๔๓/๒๕๔๖)

บทวิเคราะห์

การดำเนินการลงโทษทางวินัยกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมตินั้น หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แต่กรณีจะลงโทษได้แค่ไหน เพียงใด และอย่างไรนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบที่ใช้กับข้าราชการที่จะถูกลงโทษทางวินัย (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๓ และเรื่องเสร็จที่ ๕๐/๒๕๕๔) แต่เนื่องจากกรณีตามข้อหาข้อนี้ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวงฯ และข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงานฯ ซึ่งเป็นกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับกับพนักงานการไฟฟ้านครหลวงในขณะนั้น ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยย้อนหลังแก่พนักงานที่เกษียณอายุไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงวินิจฉัยโดยนำมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาใช้บังคับ เพื่อให้การไฟฟ้านครหลวงสามารถปฏิบัติตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้

กรณีได้ลงโทษทางวินัยเสร็จสิ้นไปแล้ว และคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รายงานในความผิดเรื่องเดียวกันในภายหลังอีก ย่อมไม่สามารถดำเนินการทางวินัยในความผิดเดียวกันซ้ำอีกได้

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการสอบสวนและทำรายงานเสนอความเห็นต่อผู้สั่งแต่งตั้งจนถึงขั้นที่ผู้สั่งแต่งตั้งได้สั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการเสร็จสิ้นไปแล้ว ต่อมาแม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รายงานมาในความผิดเรื่องเดียวกันในภายหลังอีก คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยย่อมไม่มีอำนาจสอบสวนข้าราชการผู้นั้นในความผิดเดียวกันซ้ำอีก (เรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๓๔) และการที่จะพิจารณาว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางวินัยซ้ำหรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยในมูลกรณีความผิดเดียวกันแล้ว จะต้องพิจารณาถึงการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วยว่ามีการตั้งข้อกล่าวหาไว้แตกต่างกันหรือมากน้อยเพียงใด อันจะทำให้กระทำการสอบสวนวินัยมีความแตกต่างกันหรือเหมือนกันตามข้อกล่าวหาที่ได้ตั้งขึ้น หากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยครั้งหลัง มีการตั้งข้อกล่าวหาที่แตกต่างไปจากข้อกล่าวหาในคำสั่งแต่งตั้งครั้งแรกอันจะทำให้การดำเนินการสอบสวนมีความแตกต่างกัน ก็ไม่เป็นการดำเนินการทางวินัยซ้ำ (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๘/๒๕๔๓) อย่างไรก็ตาม แม้เรื่องที่หน่วยงานและคณะกรรมการ ป.ป.ป. สอบสวนจะเป็นเรื่องเดียวกัน แต่หากหน่วยงานเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงไม่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงมาภายหลัง ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการดังกล่าวก็ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนการกระทำ

ผิดวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการผู้นั้นด้วย ตามมาตรา ๑๙ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๒/๒๕๓๘)

กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการลงโทษทางวินัยของหน่วยงานของรัฐไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ย่อมมีอำนาจเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมได้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหายังต้องดำเนินงานทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีมูลว่ากระทำความผิดวินัยต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติอันใด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องได้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งรวมทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงโทษของผู้บังคับบัญชาด้วย หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่าการลงโทษทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจตามมาตรา ๙๕ ที่จะเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปได้ (เรื่องเสร็จที่ ๖๐๔/๒๕๔๔)

๒.๕ การล้างมลทิน การนิรโทษกรรม และการอภัยโทษ^{๒๐}

๒.๕.๑ ความหมายของการล้างมลทิน การนิรโทษกรรม และการอภัยโทษ

(๑) การล้างมลทิน (Rehabilitation)

การล้างมลทินเป็นการล้างประวัติของผู้กระทำความผิดภายหลังจากที่ผู้นั้นได้รับโทษและพ้นโทษแล้ว กล่าวคือ เป็นการลบล้างผลของคำพิพากษาลงโทษอันจะมีผลต่อการดำเนินชีวิตต่อไปในอนาคตของผู้นั้น โดยการทำให้กลับคืนดีดังเดิม ด้วยการคืนสิทธิ สถานภาพทางกฎหมายและทางสังคมที่ผู้ต้องโทษเสียไปโดยผลของคำพิพากษาให้ลงโทษ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการล้างไปซึ่งมลทิน หรือผลร้ายอันเกิดจากคำพิพากษาให้ลงโทษทั้งปวงโดยถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษในความผิดนั้นมาก่อนเลย นอกจากจะเป็นการล้างมลทินในทางอาญาแล้วยังได้ครอบคลุมถึงผู้ถูกลงโทษทางวินัยด้วย โดยเป็นการลบล้างคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ^{๒๑}

^{๒๐} ศิริสา พูลสนอง, “การล้างมลทินในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔-๕๐.

^{๒๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, การใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับกรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐, เอกสารเสนอที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย วันพุธ ที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ล้างมลทิน” ไว้โดยตรง จึงต้องพิจารณาความหมายจากถ้อยคำดังนี้ประกอบกัน ได้แก่

๑. คำว่า “ล้าง” หมายความว่า ทำให้หมดสิ้นไปโดยใช้สิ่งเช่นน้ำหรือไฟ เป็นต้น

๒. คำว่า “มลทิน” หมายความว่า ความมัวหมอง ความต่างพร้อย ความไม่บริสุทธิ์

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การล้างมลทิน หมายถึง การทำให้ความมัวหมอง ความต่างพร้อย ความไม่บริสุทธิ์ หมดสิ้นไป

(๒) การนิรโทษกรรม (Amnesty)

การนิรโทษกรรม หมายความว่า การกระทำของรัฐาธิปัตย์ที่จะไม่จดจำหรือลืมการทำความผิดต่าง ๆ ในอดีต โดยการนิรโทษกรรมให้แก่บุคคลซึ่งมีความผิดทางอาญามักจะมีเงื่อนไขที่ให้แก่บุคคลนั้นกลับมาอยู่ภายใต้บังคับบัญชาและปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด^{๒๒} และเมื่อพิจารณาในแง่ของภาษา อาจกล่าวได้ว่า การนิรโทษกรรม หมายถึง การไม่มีการกระทำอันนำมาซึ่งโทษ ประกอบกับตามรูปศัพท์คำว่า “นิรโทษกรรม” หรือ “Amnesty” มาจากภาษากรีก ว่า “Amnestia” หมายถึง การลืม (forgetting) ดังนั้น กฎหมายนิรโทษกรรม คือกฎหมายของรัฐที่ให้ลืมการกระทำในอดีต

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายคำว่า “นิรโทษกรรม” ไว้ว่า ตามกฎหมายแพ่ง หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เช่น การกระทำการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย การกระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย; ตามกฎหมายอาญา หมายถึง การลบล้างการทำความผิดอาญาที่บุคคลได้กระทำความแล้ว โดยมีกฎหมายที่ออกภายหลังการกระทำผิดกำหนดให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิด และให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด

(๓) การอภัยโทษ (Pardon or Forgive)

การอภัยโทษ หมายความว่า การแสดงถึงความเมตตาากรุณาของรัฐซึ่งโดยปกติแล้วกระทำโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐ ในการที่จะยกโทษให้แก่บุคคลซึ่งถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดและต้องถูกลงโทษอันเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมายอาญาของบุคคลนั้น เป็นผลทำให้ความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลผู้ที่ได้รับการอภัยโทษ รวมถึงข้อจำกัดใด ๆ ที่เป็นผลที่เกิดจากการพิพากษาลงโทษได้สิ้นสุดลงอย่างเด็ดขาด^{๒๓}

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายคำว่า “อภัยโทษ” ไว้ว่า ยกโทษหรือเปลี่ยนโทษหนักเป็นโทษเบาหรือลดโทษให้แก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ต้องรับโทษทางอาญาเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ

^{๒๒}จักรกริช ตันอารีย์, “นิรโทษกรรม : ปัญหาการใช้และการตีความ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๑๔๔.

^{๒๓}อุมาพร สิทธิบุรณานา, “การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๒๓-๒๔.

๒.๕.๒ วัตถุประสงค์ของการล้างมลทิน การนิรโทษกรรม และการอภัยโทษ

(๑) การล้างมลทิน

การล้างมลทินมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นวิธีการในการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดสำหรับผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษไปแล้ว โดยการลบล้างการกระทำความผิดและโทษ ซึ่งมีผลเป็นการคืนสิทธิให้แก่บุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากถือว่าบุคคลที่พ้นโทษเป็นบุคคลที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขจากรัฐแล้ว และรัฐเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวได้กลับตัวเป็นคนดี ประกอบกับแนวความคิดของการล้างมลทิน คือ มลทินหรือตราบาปใด ๆ ที่เกิดจากการกระทำความผิดหรือการลงโทษควรจะสิ้นสุดลงไปพร้อม ๆ กับการพ้นโทษของผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เพื่อที่จะลดอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้นในสังคม จากการที่รัฐทำให้ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วกลับคืนสู่สังคม ซึ่งจะช่วยให้บุคคลดังกล่าวไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก

(๒) การนิรโทษกรรม

การนิรโทษกรรมโดยหลักมักมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองรวมอยู่ด้วย คือ เพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นในสังคมภายหลังการปฏิวัติ การรัฐประหาร หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นอกจากนี้ ยังอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อกำหนดในสัญญาสันติภาพหรือหยุดความขัดแย้งระหว่างประเทศ หรืออาจใช้เป็นมาตรการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ

(๓) การอภัยโทษ

การอภัยโทษมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถถ่วงดุลอำนาจกับองค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ๆ อันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่บางครั้งอาจมีการตรากฎหมายที่มีการกำหนดโทษที่สูงมากจนเกินไปไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด หรือฝ่ายตุลาการที่อาจมีการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ค่อนข้างรุนแรงเกินไป

๒.๕.๓. องค์กรที่มีอำนาจในการล้างมลทิน การนิรโทษกรรม และการอภัยโทษ

(๑) การล้างมลทิน

สำหรับการล้างมลทินของประเทศไทย องค์กรที่มีอำนาจในการล้างมลทินให้แก่ผู้กระทำความผิด ทั้งผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วและผู้กระทำความผิดที่กำลังรับโทษหรือทัณฑ์อยู่ คือพระมหากษัตริย์หรือรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดในการคืนสิทธิให้แก่ผู้กระทำความผิดมาจากหลักอภัยทานความผิดหรือโทษของพระมหากษัตริย์หรือของรัฐให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ตรากฎหมายล้างมลทินออกมาตามความประสงค์ขององค์กรดังกล่าว ซึ่งปกติฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล้างมลทินออกมาเป็นครั้งคราวในรูปของพระราชบัญญัติเฉพาะในช่วงโอกาสสำคัญหรือเหตุการณ์สำคัญของบางเมืองเท่านั้น

ในส่วนของการล้างมลทินของประเทศฝรั่งเศสเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมวดการล้างมลทิน ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๒ องค์กร ได้แก่ องค์กรทางศาลและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการล้างมลทินโดยศาลนั้น ศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วเป็นบุคคลที่สมควรได้รับการล้างมลทินหรือไม่ โดยพิจารณาความประพฤติของบุคคลดังกล่าวเป็นหลัก ส่วนการล้างมลทินโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เป็นการล้างมลทินโดยผลของกฎหมาย ซึ่งหากผู้กระทำความผิดมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดก็จะได้รับการล้างมลทินโดยผลของกฎหมายทันที

ส่วนองค์กรที่มีอำนาจล้างมลทินในประเทศอังกฤษ คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติล้างมลทิน ค.ศ. ๑๙๗๔ ดังนั้นหากผู้กระทำความผิดมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดก็จะได้รับการล้างมลทินโดยผลของกฎหมายทันที

(๒) การนิรโทษกรรม

การนิรโทษกรรมของหลาย ๆ ประเทศ ส่วนใหญ่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในส่วนของประเทศไทย ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายออกมานิรโทษกรรมความผิดให้แก่ผู้กระทำความผิดเพื่อลบล้างการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในอดีต โดยจะตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะในช่วงโอกาสสำคัญหรือเหตุการณ์สำคัญของบ้านเมืองเท่านั้น

ในประเทศฝรั่งเศส ผู้มีอำนาจในการนิรโทษกรรมได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยของระบอบการปกครองประเทศ กล่าวคือ ในระหว่างที่ประเทศปกครองในระบอบเสรีนิยม (regimes liberaux) กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตรากฎหมายนิรโทษกรรม เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๑๘๔๘ ค.ศ. ๑๘๕๗ และ ค.ศ. ๑๙๔๖ เป็นต้น แต่ในระหว่างที่ประเทศปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียว (regimes autoritaires) กฎหมายจะกำหนดให้เป็นอำนาจของประมุขของรัฐ (พระเจ้าจักรพรรดิหรือพระมหากษัตริย์) แต่ผู้เดียวที่มีอำนาจในการนิรโทษกรรม

สำหรับประเทศอังกฤษ องค์กรที่มีอำนาจในการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิด คือ รัฐบาล ทั้งนี้ เพราะกฎหมายนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายของรัฐบาลที่ให้อภัยทานแก่ความผิดในอดีต

(๓) การอภัยโทษ

องค์กรที่มีอำนาจในการอภัยโทษนั้น ได้แก่ ฝ่ายบริหาร เนื่องจากสมัยโบราณอำนาจในการอภัยโทษเป็นอำนาจเด็ดขาดของประมุขของรัฐ ซึ่งถือว่าประมุขของรัฐเป็นที่มาแห่งกฎหมายและความยุติธรรมทั้งปวง ด้วยเหตุที่ประมุขของรัฐเป็นผู้กำหนดการกระทำความผิดและการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด การอภัยโทษจึงการเป็นยกเว้นซึ่งความผิดและโทษให้ แต่ในปัจจุบันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะใช้ดุลพินิจในการยกโทษหรือลดโทษให้เท่านั้น แต่ไม่มีผลลบล้างความผิด ทั้งนี้ เพราะผู้ที่ได้รับการอภัยโทษยังคงได้ชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิดอยู่ แต่ได้รับการยกเว้นโทษให้ทั้งหมดหรือบางส่วน สำหรับการอภัยโทษในประเทศไทย เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานอภัยโทษยกโทษให้ทั้งหมด เปลี่ยนโทษ หรือลดโทษ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย เป็นต้นมา อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยทรงใช้พระราชอำนาจนี้ผ่านทางฝ่ายบริหารโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในประเทศฝรั่งเศส การอภัยโทษเป็นอำนาจของผู้นำประเทศที่จะยกเว้นโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยถือเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศอังกฤษ การอภัยโทษ คือ การที่พระมหากษัตริย์ปล่อยตัวผู้กระทำความผิดจากการลงโทษในความผิดที่ได้กระทำลงไปภายใต้การแนะนำของ The Home Secretary แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ The Home Secretary จะทำการอภัยโทษให้นั้น อาจนำ

ความเห็นของ The Court of Criminal Appeal มาประกอบการพิจารณาก็ได้ โดยพิจารณาประกอบกับประวัติของผู้ต้องโทษ ความผิดที่กระทำ ความประพฤติของผู้ต้องโทษ จนเป็นที่แน่ชัดว่าการอภัยโทษให้จะเป็นผลดีต่อสังคมมากกว่าในด้านความปลอดภัย

๒.๕.๔. ประเภทของผู้กระทำผิดที่จะได้รับผล

ผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการล้างมลทิน การนิรโทษกรรม และการอภัยโทษ มีความแตกต่างกัน เพราะวิธีการดังกล่าวมีแนวคิดและวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน กล่าวคือ การล้างมลทิน มีแนวความคิดมาจากหลักที่ว่า เมื่อผู้กระทำผิดพ้นโทษแล้ว มลทินหรือตราบาปใด ๆ ที่เกิดจากการกระทำความผิดหรือการลงโทษก็ควรสิ้นสุดลงไปพร้อม ๆ กับโทษที่ผู้กระทำผิดได้รับด้วย แต่การนิรโทษกรรมและการอภัยโทษมีแนวความคิดมาจากหลักการนำผู้กระทำผิดทั้งที่ยังไม่ได้รับโทษหรือรับโทษแล้วแต่ยังไม่พ้นโทษ หรือผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้ว กลับคืนสู่สังคม ทั้งนี้ เพื่อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการลงโทษ

(๑) การล้างมลทิน

การล้างมลทินเป็นวิธีการที่ลบล้างการกระทำความผิดและโทษให้แก่ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วและผู้นั้นสามารถแก้ไขปรับปรุงตัวเองได้ โดยมีผลเป็นการคืนสิทธิให้แก่ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วทุกคนเป็นการทั่วไป โดยไม่จำกัดประเภทของผู้กระทำผิดว่าเป็นความผิดทางอาญาหรือทางวินัย

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับแรก ๆ ได้กำหนดให้เฉพาะผู้กระทำความผิดอาญาเท่านั้นที่ได้รับการล้างมลทิน โดยมีเงื่อนไขว่าผู้กระทำผิดต้องกระทำความผิดขึ้นก่อนหรือภายในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายล้างมลทินฉบับนั้นกำหนด และผู้กระทำผิดนั้นต้องพ้นโทษไปแล้วก่อนหรือภายในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับนั้นมีผลใช้บังคับ ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทางวินัยเป็นผู้มีสิทธิได้รับการล้างมลทินด้วย โดยมีเงื่อนไขว่าผู้กระทำผิดต้องกระทำความผิดขึ้นก่อนหรือภายในช่วงระยะเวลาที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับนั้นกำหนด และผู้กระทำผิดต้องรับโทษหรือรับทัณฑ์แล้วทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนหรือภายในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับนั้นมีผลใช้บังคับ

ในประเทศฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๘๒ ได้กำหนดประเภทของผู้กระทำความผิดอาญาที่มีสิทธิได้รับการล้างมลทินไว้ ๓ ประเภท ตามลักษณะของการลงโทษ คือ ผู้ต้องคำพิพากษาออกกฤษฎโทษ ผู้ต้องคำพิพากษามรณโทษ ผู้ต้องคำพิพากษาลหุโทษ อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องคำพิพากษาลงโทษดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ประพฤติดีและสามารถแก้ไขปรับปรุงตัวเองได้ กล่าวคือ ต้องไม่หวนกลับไปกระทำความผิดอีกภายในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดภายหลังการพ้นโทษ ส่วนผู้กระทำความผิดทางวินัยที่จะได้รับการล้างมลทินนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะตราบัญญัติหรือรัฐกฤษฎีกาออกมาล้างมลทินให้แก่ผู้กระทำความผิดทางวินัยเป็นการเฉพาะ

ในประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติล้างมลทิน ค.ศ. ๑๙๗๔ ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดอาญาและผู้กระทำความผิดทางวินัยเป็นผู้กระทำผิดที่มีสิทธิได้รับการล้างมลทิน แต่มีเงื่อนไขว่าผู้กระทำผิดจะต้องไม่หวนไปกระทำความผิดภายในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดภายหลังได้รับการรับโทษของผู้กระทำผิด

(๒) การนิรโทษกรรม

สำหรับผู้กระทำผิดที่จะได้รับการนิรโทษกรรมนั้นมีความแตกต่างจากผู้กระทำผิดที่จะได้รับการล้างมลทิน กล่าวคือ ผู้กระทำผิดที่จะได้รับการนิรโทษกรรมจะจำกัดแต่เฉพาะผู้กระทำความผิดอาญาเท่านั้น ทั้งผู้กระทำความผิดที่ยังไม่ได้รับโทษและผู้กระทำผิดที่ได้รับโทษแล้ว นอกจากนี้ บางกรณียังรวมถึงผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วด้วย โดยผู้กระทำผิดส่วนใหญ่ที่จะได้รับการนิรโทษกรรม คือ ผู้กระทำความผิดทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะการนิรโทษกรรมเป็นวิธีการที่มุ่งจะให้ลืมเสียซึ่งข้อขัดแย้งหรือข้อบาดหมางทางการเมือง เพื่อให้เหตุการณ์ดังกล่าวยุติลงและเพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากข้อขัดแย้งดังกล่าว

สำหรับการนิรโทษกรรมในประเทศไทย พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมส่วนใหญ่จะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทางการเมืองเป็นผู้กระทำผิดที่ได้รับการนิรโทษกรรม ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เมื่อมีผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารไม่สำเร็จ ก็มักจะมีการนิรโทษกรรมให้กับบุคคลดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อให้เกิดความสามัคคีขึ้นในชาติ แต่การมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จมักจะทำให้เหตุผลเพื่อสร้างความชอบธรรมในการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแต่ละครั้งว่าเพื่อขจัดความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นในประเทศชาติและกระทำไปด้วยความปรารถนาดีต่อชาติบ้านเมือง มิได้ปรารถนาประโยชน์ส่วนตนหรือบำเหน็จตอบแทนแต่อย่างใด นอกจากนี้ รัฐยังอาจใช้กฎหมายนิรโทษกรรมเป็นมาตรการจูงใจให้ผู้กระทำผิดเริ่มต้นกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงการกระทำความผิดในอดีต ด้วยการไม่เอาผิดหรือไม่เอาโทษแก่ผู้กระทำผิดก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการยกความผิดหรือการยกโทษให้ผู้ขาดหนี้ราชการ หรือประมุขรัชฎาภิบาล หรือพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน

ในประเทศฝรั่งเศส โดยปกติการนิรโทษกรรมเป็นการให้ประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลโดยไม่ระบุตัวบุคคล แต่ก็มีบางกรณีที่เป็นการนิรโทษกรรมเฉพาะราย ซึ่งในกรณีนี้การนิรโทษกรรมอาจใช้เหมือนการอภัยโทษ กล่าวคือ เป็นการนิรโทษกรรมเฉพาะรายให้แก่บุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุกแล้ว และอยู่ในระหว่างจำคุก หรืออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล นอกจากนั้น ยังมีการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ต้องโทษที่ได้รับการอภัยโทษไปแล้ว หรือให้แก่เยาวชนที่อยู่ในระหว่างการคุมประพฤติได้อีกด้วย

ในประเทศอังกฤษ The Act of Oblivion ๑๖๖๐ ได้กำหนดให้ผู้กระทำผิดที่ต่อต้านรัฐบาลเป็นผู้กระทำผิดที่จะได้รับการนิรโทษกรรม

(๓) การอภัยโทษ

สำหรับผู้กระทำผิดที่จะได้รับการอภัยโทษนั้น เป็นผู้กระทำผิดประเภทเดียวกับผู้กระทำผิดที่จะได้รับการนิรโทษกรรม คือ เป็นผู้กระทำความผิดอาญา แต่มีเงื่อนไขว่าผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะต้องเป็นผู้กระทำผิดที่ได้รับโทษแล้ว แต่ยังไม่พ้นจากโทษ โดยฝ่ายบริหารจะทำการยกเว้นโทษหรือลดโทษให้แก่ผู้กระทำผิดเฉพาะกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าโทษนั้นเป็นโทษที่สูงจนเกินไป หรือต้องการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม

สำหรับประเทศไทย การอภัยโทษจะมีผลเฉพาะกับผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลที่คดีถึงที่สุดแล้วเท่านั้น โดยผู้กระทำผิดที่จะได้รับการอภัยโทษจะจำกัดเฉพาะผู้กระทำความผิดอาญา นอกจากนั้น การอภัยโทษยังมีผลกับผู้กระทำผิดที่ยังไม่ได้ถูกศาลพิพากษาลงโทษ

ด้วย เช่น ได้รับโทษตามคำสั่งของคณะปฏิวัติ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฯลฯ ทั้งนี้ เนื่องจากเพื่อให้ผู้ต้องโทษโดยไม่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษต่อพระมหากษัตริย์ได้เช่นกัน ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในประเทศฝรั่งเศส การอภัยโทษใช้เฉพาะกับผู้กระทำความผิดอาญาที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเท่านั้น

ในประเทศอังกฤษ ผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการอภัยโทษ คือ ผู้กระทำความผิดอาญา โดยอาจจะทำก่อนหรือระหว่างกระบวนการต่าง ๆ เช่น ในบางคดีอาจมีการร้องขอในศาลหรือภายหลังศาลตัดสิน ในบางคดีอาจมีการร้องขอในขณะที่ถูกจับกุมมาฟังคำพิพากษาหรือภายหลังศาลตัดสินก็ได้

๒.๕.๕ ลักษณะของความผิดและโทษ

(๑) การล้างมลทิน

ในประเทศต่าง ๆ จะใช้วิธีการล้างมลทินมาลบล้างการกระทำความผิดและโทษให้แก่ผู้ที่กระทำความผิดและพ้นโทษแล้วทุกประเภท โดยไม่จำกัดลักษณะของความผิดและโทษว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญาหรือการกระทำความผิดทางวินัย หรือเป็นโทษทางอาญาหรือเป็นโทษทางวินัย

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดลักษณะของความผิดและโทษที่จะได้รับการล้างมลทินไว้ ๒ ประเภท คือ ความผิดและโทษทางอาญากับความผิดและโทษทางวินัย โดยความผิดอาญา หมายถึง การกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด ส่วนโทษทางอาญา หมายถึง โทษตามมาตรา ๑๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ โทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นว่า ในบรรดาโทษทั้งหมดนี้ เห็นจะมีแต่โทษจำคุกสถานเดียวที่เป็นมลทินติดตัวผู้พ้นโทษต่อไป เพราะในประเทศไทยไม่มีโทษประกอบหรือโทษอุปกรณ์เหมือนประเทศฝรั่งเศสซึ่งอาจใช้ควบคุมกับโทษอย่างอื่นได้ด้วย ดังนั้น การล้างมลทินจึงน่าจะมุ่งการล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องโทษจำคุก สำหรับความผิดทางวินัยที่จะได้รับการล้างมลทินนั้น หมายถึง การกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ส่วนโทษทางวินัยที่จะได้รับการล้างมลทินนั้น หมายถึง โทษตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก นอกจากโทษดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติล้างมลทินบางฉบับยังกำหนดให้การล้างมลทินมีผลเป็นการลบล้างทัณฑ์ให้แก่ผู้กระทำความผิดด้วย ทั้งนี้ เพราะมีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดทัณฑ์สำหรับผู้กระทำความผิดทางวินัยไว้ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗

ในประเทศฝรั่งเศส มาตรา ๗๘๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดลักษณะของความผิดและโทษทางอาญาที่จะได้รับการล้างมลทินไว้ ๓ ประเภท ตามลักษณะของคำพิพากษาลงโทษ คือ คำพิพากษาอุกฤษโทษ คำพิพากษามัธยโทษ และคำพิพากษาลหุโทษ โดยคำพิพากษาอุกฤษโทษ หมายถึง คำพิพากษาที่มีโทษจำคุกชีวิต โทษกักขังตลอดชีวิต โทษจำคุกที่มีระยะเวลาตั้งแต่ ๕ ปี ถึง ๒๐ ปี โทษกักขังที่มีระยะเวลาตั้งแต่ ๕ ปี ถึง ๒๐ ปี

โทษขับออกนอกประเทศ และโทษตัดสิทธิการเป็นพลเมือง ส่วนคำพิพากษามัธยมโทษ หมายถึง คำพิพากษาที่มีอัตราโทษจำคุกเกินกว่า ๒ เดือน และโทษห้ามใช้สิทธิบางประการในฐานะพลเมือง หรือสิทธิในทางแพ่งหรือทางครอบครัว ส่วนคำพิพากษาลหุโทษ หมายถึง คำพิพากษาที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ วัน ถึง ๒ เดือน และโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ ฟรังก์

ในประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติล้างมลทิน ค.ศ. ๑๙๗๔ ได้กำหนดลักษณะของความผิดและโทษที่จะได้รับการล้างมลทินไว้ ๒ ประเภท คือ ความผิดและโทษทางอาญากับความผิดและโทษทางวินัย โดยความผิดอาญาที่จะได้รับการล้างมลทิน หมายถึง การกระทำความผิดตามที่มาตรา ๑ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ กำหนด ซึ่งได้แก่ การกระทำความผิดตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. ๑๙๗๗ การกระทำความผิดภายนอกประเทศอังกฤษ การกระทำความผิดตามคำวินิจฉัยภายใต้มาตรา ๑ แห่งพระราชบัญญัติเด็กและเยาวชน ค.ศ. ๑๙๖๙ และการกระทำความผิดของบุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกคุมประพฤติดังกล่าวได้รับการปล่อยตัว ส่วนความผิดทางวินัยที่จะได้รับการล้างมลทิน มาตรา ๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ได้กำหนดให้การกระทำความผิดวินัยดังต่อไปนี้เป็นความผิดที่จะได้รับการล้างมลทิน คือ การกระทำความผิดในทางแพ่ง การกระทำความผิดตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติกองทัพบก ค.ศ. ๑๙๕๕ และพระราชบัญญัติกองทัพอากาศ ค.ศ. ๑๙๕๕ หรือภายใต้มาตรา ๔๓ AA แห่งพระราชบัญญัติวินัยของทหารเรือ ค.ศ. ๑๙๕๕

(๒) การนิรโทษกรรม

สำหรับลักษณะของความผิดและโทษที่จะได้รับการนิรโทษกรรมนั้น มีความแตกต่างจากลักษณะของความผิดและโทษที่จะได้รับการล้างมลทิน กล่าวคือ ความผิดและโทษที่จะได้รับการนิรโทษกรรมจะจำกัดเฉพาะความผิดและโทษทางอาญาเท่านั้น โดยความผิดส่วนใหญ่ที่จะได้รับการนิรโทษกรรมจะเป็นการกระทำความผิดต่ออำนาจรัฐหรือการกระทำความผิดทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะการนิรโทษกรรมโดยทั่วไปมักนำมาใช้ในกรณีที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะไม่ปกติ มีการยึดอำนาจการปกครองที่เป็นกระทำความผิดต่อรัฐซึ่งล้วนแต่เป็นข้อพิพาททางการเมืองที่ทำให้เกิดความวุ่นวายและความไม่สงบเรียบร้อย

สำหรับประเทศไทย การนิรโทษกรรมส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องทางการเมือง คือ การกระทำความผิดฐานเปลี่ยนแปลงหรือยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ซึ่งถ้าทำสำเร็จก็กลายเป็นคณะปฏิวัติ คณะรัฐประหาร หรือคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และเป็นรัฐบาลต่อไป แต่หากดำเนินการไม่สำเร็จก็จะถูกเรียกว่าเป็นกบฏก่อการจลาจล เป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือเกิดสงครามการเมือง ซึ่งทำให้เกิดความแตกแยกของกลุ่มคนในสังคม วิธีการสร้างความสมานฉันท์ขึ้นก็โดยอาศัยกฎหมายนิรโทษกรรมเป็นเครื่องมือ นอกจากนี้ ได้มีการใช้กฎหมายนิรโทษกรรมเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายขึ้นในอนาคตด้วย

ในประเทศฝรั่งเศส แต่เดิมการนิรโทษกรรมมักใช้เพื่อยกเลิกการกระทำทางการเมืองบางอย่างบางประการที่ได้กระทำขึ้นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยให้ถือว่าไม่มีความผิดเพื่อจะได้ลืมความแตกแยกทางการเมืองนั้นเสีย การนิรโทษกรรมในลักษณะเช่นนี้เป็นนิรโทษกรรมที่แท้ (re elle) โดยเป็นการนิรโทษกรรมการกระทำที่กำหนดไว้ตายตัว แต่ปัจจุบันไม่มี

ข้อจำกัดประเภทของความผิดที่จะนิรโทษกรรม เช่น อาจมีการนิรโทษกรรมการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา กฎหมายศุลกากร กฎหมายป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการล่าสัตว์ กฎหมายเกี่ยวกับการจราจร และการกระทำผิดในเรื่องอื่น ๆ เช่น ที่เกี่ยวกับการผังเมือง การก่อสร้าง การทำลายสภาพแวดล้อมหรือโบราณสถาน การทำแท้ง การกระทำความผิดต่อเด็ก การกระทำความผิดของผู้ร่วมชุมนุมประท้วง การหมิ่นประมาทเจ้าพนักงาน เป็นต้น นอกจากนี้ การนิรโทษกรรมยังขยายไปถึงความผิดทางวินัยและความผิดทางปกครองด้วย

ในประเทศอังกฤษ การนิรโทษกรรมจะใช้ในการลบล้างการกระทำความผิดอาญา โดยเฉพาะการกระทำความผิดที่เป็นการต่อต้านรัฐบาล

(๓) การอภัยโทษ

สำหรับการอภัยโทษนั้น การนิรโทษกรรมกับการอภัยโทษมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันและต่างก็เป็นวิธีการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดทำนองเดียวกัน ดังนั้น ลักษณะของความผิดและโทษที่จะได้รับการอภัยโทษจึงเป็นประเภทเดียวกัน คือ เป็นความผิดและโทษทางอาญา แต่อย่างไรก็ตาม การอภัยโทษจะมีผลจำกัดเฉพาะกับโทษทางอาญาเท่านั้น โดยไม่มีผลรวมไปถึงการกระทำความผิดอาญาด้วย ทั้งนี้ เพราะการอภัยโทษเป็นวิธีการยกเว้นโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการยกเว้นการกระทำความผิดแต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทย การอภัยโทษเป็นการกระทำที่ฝ่ายบริหารหรือประมุขของรัฐยกโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดที่ต้องโทษ โดยโทษตามคำพิพากษาจะเป็นโทษอย่างใด ๆ ก็ได้ ไม่จำกัดว่าต้องเป็นโทษหนักเบาอย่างไร ทั้งนี้ เพราะกฎหมายบัญญัติแต่เพียงว่า ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ มิได้บัญญัติจำกัดว่าเป็นโทษสถานใด จึงต้องแปลว่าเป็นโทษอาญาสำหรับความผิดที่ได้กระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๘ คือ โทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ดังนั้น โทษทุกชนิดตามกฎหมายอาญา ย่อมมีการร้องขอให้อภัยโทษได้ทั้งสิ้น แต่ต้องเป็นโทษที่คดีนั้นมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้รับโทษนั้น ๆ และมีการบังคับโทษนั้นอยู่ แต่หากเป็นโทษที่ได้รับการรอลงโทษ หรือผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษไปแล้ว หรือเป็นกรณีที่ไม่ต้องรับโทษ จึงไม่อาจขออภัยโทษได้ เว้นแต่ในกรณีเป็นโทษปรับแม้ชำระค่าปรับไปแล้วก็ขออภัยโทษได้

ในประเทศฝรั่งเศส การอภัยโทษสามารถใช้ได้กับโทษทางร่างกายหรือเกี่ยวกับเงินทองที่กำหนดไว้แน่นอนและต้องเป็นโทษที่แท้จริง (veritable) กล่าวคือ ไม่รวมถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือการลงโทษทางวินัย และคดีนั้นต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุด กล่าวคือ ไม่สามารถอุทธรณ์ ฎีกา หรือมีวิธีการแก้ไขโดยวิธีการอื่นได้ แต่ต้องเป็นโทษที่มีผลใช้บังคับอยู่ ดังนั้น จึงไม่รวมถึงโทษที่ได้บังคับไปแล้ว หรือขาดอายุความ หรือการรอลงโทษ นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังใช้การอภัยโทษในเรื่องเกี่ยวกับการตัดสิทธิต่าง ๆ ตัดความสามารถ ทำให้เสื่อมเกียรติ และการกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาดังกล่าว เช่น ตัดสิทธิในการจัดการทรัพย์สินของตนเอง หรือลดสิทธิในการเป็นพลเมือง เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษ การอภัยโทษถูกนำมาใช้ในการลบล้างโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดอาญา อย่างไรก็ตาม มีความผิดและโทษบางประเภทที่ไม่ได้รับการอภัยโทษ คือ การกระทำความผิดในทะเล (The Habeas Corpus Act ๑๖๗๙) การรบกวนความสงบที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่ได้ร้องขอต่อรัฐสภา

๒.๕.๖. ผลที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ

แม้การล้างมลทิน การนิรโทษกรรม และการอภัยโทษ เป็นวิธีการลบล้างการกระทำความผิดหรือโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดในทำนองเดียวกัน แต่วิธีการดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดผลแก่ผู้กระทำความผิดแตกต่างกัน

(๑) การล้างมลทิน

การล้างมลทินเป็นวิธีการลบล้างการกระทำความผิดและโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้ว ซึ่งมีผลเป็นการคืนสิทธิให้แก่บุคคลดังกล่าว แต่ไม่มีผลย้อนหลังไปถึงการเรียกร้องสิทธิและความสามารถต่าง ๆ ที่ผู้กระทำความผิดได้สูญเสียไปก่อนหน้านี้ที่จะมีการล้างมลทิน นอกจากนี้ การล้างมลทินยังมีผลให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินเปรียบเสมือนบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือเคยต้องโทษมาก่อน ซึ่งผลของการล้างมลทินดังกล่าวทำให้ศาลไม่อาจเพิ่มโทษหนักขึ้นสำหรับความผิดที่ได้กระทำความขึ้นใหม่ภายหลังจากที่ได้รับการล้างมลทินแล้ว รวมทั้งยังมีผลทำให้ทะเบียนประวัติอาชญากรรมของผู้กระทำความผิดถูกลบล้างไปด้วย

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับแรก ๆ ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินเปรียบเสมือนบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน แต่ต่อมาพระราชบัญญัติล้างมลทินในฉบับหลัง ๆ ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินเปรียบเสมือนบุคคลที่ไม่เคยต้องโทษมาก่อนเท่านั้น โดยไม่มีผลรวมไปถึงการลบล้างการกระทำความผิดด้วยแต่อย่างใดก็ดี แม้พระราชบัญญัติล้างมลทินแต่ละฉบับจะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินเปรียบเสมือนบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดหรือเคยต้องโทษมาก่อน แต่การล้างมลทินก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องหรือประโยชน์ใด ๆ แก่ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินทั้งสิ้น

ในประเทศฝรั่งเศส การล้างมลทินเป็นการทำให้การไร้ความสามารถและการเสื่อมเสียทั้งปวงอันเกิดจากผลของคำพิพากษาหมดไป ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินจะได้สิทธิที่ถูกถอดถอนไปกลับคืน เช่น อำนาจเกี่ยวกับความเป็นบิดามารดา สิทธิในการเป็นผู้ปกครอง สิทธิในการเป็นพยานในศาล สิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ สามีภรรยาของผู้กระทำความผิดก็หมดสิทธิในการฟ้องหย่าอีกต่อไป แต่การใดที่กระทำไปก่อนแล้ว เช่น พินัยกรรมที่กระทำโดยผู้กระทำความผิดออกฤๅชโทษนั้น ก็ยังคงเป็นโมฆะ การหย่า การพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ หรือถูกถอดถอนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ยังคงมีผลอยู่ตามเดิม เนื่องจากการล้างมลทินจะมีผลต่อไปในอนาคตเท่านั้น

ในประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติล้างมลทิน ค.ศ. ๑๙๗๔ ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินให้ได้รับการปฏิบัติเสมือนบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิด ถูกตั้งข้อหา ถูกฟ้องคดี หรือถูกพิพากษาลงโทษในความผิดนั้นมาก่อน นอกจากนั้น ยังมีผลให้ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินไม่ต้องตอบข้อซักถามใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดที่ผ่านมาของตน และไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกากระทำความผิดของตนให้ผู้อื่นทราบ สำหรับผลของการล้างมลทินที่มีต่อบุคคลภายนอก จะมีผลทำให้บุคคลภายนอกถูกห้ามในการยกคำพิพากษาของผู้กระทำความผิดที่ได้รับการล้างมลทินมาใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีของศาล ศาลชั้นอุทธรณ์ ศาลฎีกา หรือบุคคลที่มีอำนาจเพื่อพิสูจน์ว่าบุคคลดังกล่าวเคยกระทำความผิด ถูกตั้งข้อหา ถูกฟ้องคดี หรือถูกพิพากษาลงโทษในความผิดนั้นมาก่อน

(๒) การนิรโทษกรรม

การนิรโทษกรรมเป็นวิธีการลบล้างการกระทำความผิดให้แก่ผู้กระทำความผิด ทั้งผู้กระทำความผิดที่ยังไม่ได้รับโทษและผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษแล้ว นอกจากนั้น ในบางกรณียังรวมถึงผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้วด้วย โดยการนิรโทษกรรมจะมีผลทำให้การกระทำความผิดนั้นไม่เป็นความผิดอีกต่อไป ทั้งนี้ เพราะการนิรโทษกรรมเป็นการลบล้าง (oblivion) ความผิด โดยลบล้างความทรงจำเกี่ยวกับการกระทำความผิดและมีผลย้อนหลังไป โดยถือว่าไม่ได้กระทำความผิดนั้น ซึ่งมีผลให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิด กรณีที่มีคำพิพากษาให้ลงโทษผู้นั้น คำพิพากษาจะถูกลบล้างไปด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น กฎหมายนิรโทษกรรมก่อให้เกิดผลดังนี้

๑. ผลต่อการกระทำความผิดอาญา การนิรโทษกรรมเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีพิจารณามากกว่าที่จะเป็นเรื่องสารบัญญัติ ดังนั้น การนิรโทษกรรมอาจจะเป็นการยกเว้นความผิดเพื่อเป็นการลบล้างความผิดอาญาที่ได้กระทำก็ได้ หรืออาจจะเพียงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่พิจารณาว่าการกระทำความผิดนั้นจะถูกลบล้างไปหรือไม่ก็ตาม

๒. ผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีอาญา กฎหมายนิรโทษกรรมถือเป็นเงื่อนไขในการระงับคดีตามมาตรา ๓๙ (๗) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับการนิรโทษกรรมยังไม่ได้ถูกฟ้องคดีต่อศาลในวันที่กฎหมายนิรโทษกรรมมีผลใช้บังคับ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการต้องระงับการสอบสวนหรือการฟ้องร้องแล้วแต่กรณี แต่หากเป็นกรณีที่มีการประกาศใช้กฎหมายนิรโทษกรรมภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว และผู้นั้นกำลังรับโทษอยู่ การลงโทษนั้นต้องสิ้นสุดลง นอกจากนี้ หากคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษและผู้นั้นพ้นโทษแล้ว โดยปกติจะถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายนิรโทษกรรมมีได้บัญญัติไว้ว่าให้ลบล้างคำพิพากษาด้วย

๓. ผลในประการอื่น ได้แก่ ผลต่อการรับผิดชอบทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ผลต่อความผิดทางวินัย และผลต่อสิทธิและประโยชน์อื่น ๆ เนื่องจากทางปฏิบัติของประเทศไทย พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมจะมีบทบัญญัติที่ให้ยกเว้นความผิดทางแพ่งด้วย และโดยเหตุที่การนิรโทษกรรม “ไม่ลบล้างข้อเท็จจริง” ว่าได้มีการกระทำความผิด ดังนั้น แม้ผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมจะพ้นจากโทษทางอาญา แต่ผู้กระทำความผิดไม่อาจอ้างกฎหมายนิรโทษกรรมเพื่อให้ตนพ้นจากการถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกดำเนินการเพื่อลงโทษทางวินัยได้ นอกจากนี้ ยังไม่อาจเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ที่สูญเสียไปเนื่องจากการถูกลงโทษไปแล้วได้ ไม่มีผลให้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์คืน รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ

ในประเทศฝรั่งเศส กฎหมายนิรโทษกรรมก่อให้เกิดผลดังนี้

๑. ผลต่อการพิจารณาคดี ถ้ารัฐธรรมนูญนิรโทษกรรมกำหนดให้นิรโทษกรรมแก่การกระทำความผิดใดก่อนศาลสั่งลงโทษเป็นที่สุด ก็ให้ศาลสั่งระงับการพิจารณาคดีนั้น ถ้ายังไม่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลในวันที่กฎหมายนิรโทษกรรมมีผลใช้บังคับ ก็ไม่อาจยื่นฟ้องได้อีกต่อไป เพราะศาลถือว่าไม่เคยมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น การนิรโทษกรรมจึงเป็นเหตุผลที่ศาลใช้อ้างเพื่อสั่งไม่ประทับฟ้อง ถ้าได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ก็ให้ศาลสั่งยกฟ้อง โดยอาจสั่งยกฟ้องในชั้นการสอบสวนของศาล หรือในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก็ได้ ด้วยเหตุนี้ การนิรโทษกรรมจึงเป็นมาตรการที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยซึ่งคู่กรณีไม่มีสิทธิขอให้ศาลสั่งยกเลิกมาตรการดังกล่าว และถ้า

ข้อเท็จจริงใดที่คู่กรณีนำมาเป็นมูลเหตุฟ้องร้องยังศาลนั้นได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว คู่กรณีจะนำข้อเท็จจริงเดิมนี้ แต่อ้างฐานความผิดอื่นเพื่อเป็นมูลเหตุฟ้องร้องอีกครั้งหนึ่งไม่ได้

๒. ผลต่อการกำหนดบทมาตราที่จะลงโทษ ข้อเท็จจริงที่จะได้รับการนิรโทษกรรมจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มีการกำหนดบทลงโทษแก่การกระทำความผิดนั้นไว้ในคำสั่งส่งเรื่องให้ศาลไต่สวนคดีแล้วก่อนการบังคับใช้กฎหมายนิรโทษกรรม ฉะนั้น หากข้อเท็จจริงดังกล่าวได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ก็ให้นำข้อเท็จจริงเดียวกันนี้มาฟ้องร้องอีกไม่ได้ แม้ว่ากฎหมายที่นำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงดังกล่าวจะแตกต่างกับการฟ้องครั้งแรกหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม แม้ศาลอุทธรณ์ไม่อาจรับพิจารณาอุทธรณ์ของพนักงานในข้อเท็จจริงที่ได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ก็ตาม แต่หากเป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาในความผิดซึ่งกฎหมายนิรโทษกรรมได้นิรโทษกรรมให้กับข้อเท็จจริงที่มีการกำหนดโทษทางวินัยไว้ด้วยเช่นนี้ การนิรโทษกรรมดังกล่าวเป็นการนิรโทษกรรมตามสภาพของความผิด แต่ไม่เกี่ยวกับโทษทางวินัย ซึ่งศาลอุทธรณ์มีอำนาจตรวจสอบว่าศาลชั้นต้นได้นำกฎหมายมาปรับใช้กับความผิดเหมาะสมหรือไม่ และมีอำนาจปรับใช้กฎหมายใหม่ให้เหมาะสมกับลักษณะของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

๓. ผลต่อคำพิพากษาลงโทษ โดยหลักการนิรโทษกรรมมีผลเป็นการลบล้างผลของคำพิพากษาทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ถูกลงโทษหลายกระทงความผิด โดยบางกรรมได้รับการลงโทษไปแล้ว และโทษดังกล่าวก็ได้รับการนิรโทษกรรม เช่นนี้โทษอื่นที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดจะต้องคำนึงถึงความผิดที่ได้รับการนิรโทษกรรมไปแล้วด้วย อนึ่ง นิรโทษกรรมไม่อาจลบล้างผลกระทบบางร่างกายและจิตใจอันเนื่องมาจากการที่ต้องคุมขัง และไม่อาจเรียกร้องขอคืนเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาลไปแล้วก่อนการประกาศใช้กฎหมายนิรโทษกรรม การนิรโทษกรรมมีผลให้ลบชื่อบุคคลนั้นออกจากสารบบรายชื่อผู้กระทำความผิดที่ศาลสั่งลงโทษ และคำพิพากษาลงโทษที่ได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ไม่อาจนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดอัตราโทษในการพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นภายหลัง

อย่างไรก็ตาม การนิรโทษกรรมไม่ก่อให้เกิดผลดังนี้

๑. ไม่มีผลเป็นการโต้แย้งสิทธิของบุคคลที่สาม
๒. ห้ามอ้างว่าผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมมีประวัติอาชญากรรม เนื่องจากคำพิพากษาลงโทษดังกล่าวได้ถูกลบล้างไปแล้ว

๓. ไม่มีผลกระทบต่อมาตราการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการนิรโทษกรรมจะลบล้างโทษที่มีวัตถุประสงค์เป็นการแก้แค้น แต่ไม่มีผลลบล้างมาตราการที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งไม่มีลักษณะเป็นโทษ

นอกจากนี้ ยังไม่มีผลกระทบต่อวิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งกำหนดไว้ตามสภาพของผู้กระทำความผิดแต่ละคน และเพื่อประโยชน์ต่อสังคม เช่น การปิดสถานการค้า การริบทรัพย์สินเฉพาะอย่าง การห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง

ในประเทศไทย การนิรโทษกรรมมีผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ถูกฟ้องร้อง

(๓) การอภัยโทษ

การอภัยโทษเป็นเพียงวิธีการลบล้างโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดที่ยังไม่พ้นโทษเท่านั้น โดยการยกโทษหรือเปลี่ยนแปลงโทษจากโทษหนักเป็นโทษเบาให้แก่ผู้กระทำความผิด การอภัยโทษไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำความผิด ทั้งนี้ เพราะโดยทั่วไปถือว่าการอภัยโทษเป็น

เพียงการยกเว้นโทษ โดยไม่นำโทษมาใช้บังคับต่อไปเท่านั้น แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษา ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษยังคงมีผลต้นด้วยผลของคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดติดตัวไปตลอด

สำหรับประเทศไทย มาตรา ๒๖๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดผลของการอภัยโทษไว้ดังนี้

๑. ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษเด็ดขาดปราศจากเงื่อนไข กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้บังคับโทษนั้น กล่าวคือ ถึงแม้จะมีการบังคับโทษไปบ้างแล้ว ก็ต้องหยุดการบังคับโทษนั้นทันที

๒. ในกรณีที่การอภัยโทษเป็นแต่เพียงเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาหรือลดโทษ ถ้ายังมีโทษที่เหลืออยู่หลังจากได้รับพระราชทานอภัยโทษ ก็ให้บังคับเฉพาะสำหรับโทษที่ยังเหลืออยู่นั้นต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล

๓. การได้รับพระราชทานอภัยโทษ ถ้าจำเลยต้องคำพิพากษาให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินแก่ผู้เสียหายหรือโจทก์ร่วม หรือให้ใช้ค่าทดแทนตามคำพิพากษา จำเลยจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว เพราะเป็นการบังคับตามคำขอในทางแพ่ง ไม่ใช่โทษทางอาญา

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งได้รับการอภัยโทษได้กระทำความผิดขึ้นใหม่ การอภัยโทษไม่ตัดอำนาจศาลที่เพิ่มโทษหรือไม่รอกการกำหนดโทษหรือไม่รอกการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในประเทศฝรั่งเศส การอภัยโทษมีผลเพียงการละเว้นไม่บังคับโทษตามคำพิพากษา ไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษา กล่าวคือ คำพิพากษายังคงปรากฏอยู่ในทะเบียนประวัติอาชญากรว่าเคยเป็นผู้ต้องโทษมาแล้ว มีผลให้ได้รับการเพิ่มโทษในการกระทำความผิดอีก

ในประเทศอังกฤษ การอภัยโทษมีผลเพียงลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดที่ยังไม่พ้นโทษ โดยผลของการอภัยโทษ คือ ทำให้ผู้กระทำความผิดเป็นคนใหม่ พ้นผิดจากการลงโทษและโทษที่ติดมากับการกระทำความผิด และคืนความเชื่อถือและความสามารถให้ แต่คำพิพากษายังคงมีอยู่

แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เกี่ยวกับการล้างมลทิน การนิรโทษกรรม และการอภัยโทษ

การล้างมลทิน

๑. ประเด็น จังหวัดอุทัยธานีได้มีคำสั่งลงโทษไล่จำสืบทารวจ ก. ออกจากราชการ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้ว กรมตำรวจจะสั่งเปลี่ยนแปลงการลงโทษเป็นให้จำสืบทารวจ ก. ออกจากราชการได้หรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๓๒ ว่า การดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำความผิดวินัยต้องแยกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีปกติที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินใช้บังคับ และกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินใช้บังคับ ซึ่งการรายงานการลงโทษไปยังผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยในกรณีปกติ แต่สำหรับกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินใช้บังคับจะต้องพิจารณากฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ หากผู้ถูกลงโทษทางวินัยผู้ใดอยู่ในเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินบัญญัติให้ได้รับการล้างมลทินและผู้นั้นมิได้โต้แย้งการถูกลงโทษด้วยการใช้สิทธิอุทธรณ์ยอมถือว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้รับการล้างมลทินแล้ว

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า จำสับตำรวจ ก. ซึ่งถูกลงโทษไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๕ อยู่ในข่ายได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ผู้บังคับบัญชาจึงไม่อาจดำเนินการตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม โดยที่จำสับตำรวจ ก. ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.ตร. ซึ่งสิทธิดังกล่าวย่อมไม่ถูกลบล้างไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทิน ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ กล่าวคือ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ต่อไป แต่หากเป็นกรณีที่มีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ จะได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผลของการได้รับการล้างมลทินนั้นบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ถือว่ามิได้เคยถูกลงโทษทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ซึ่งในปัญหาทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้วินิจฉัยว่า ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ไม่อาจพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ได้รับการล้างมลทินไปแล้วได้ ดังนั้น กรมตำรวจจึงไม่มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงการลงโทษอีกได้ (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๓/๒๕๓๓)

วิเคราะห์ความเห็น การล้างมลทินเป็นวิธีการลบล้างการกระทำความผิดและโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้ว หรือบางกรณีอาจรวมถึงผู้ที่ได้รับโทษบางส่วนก่อนที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกรณีนี้พระราชบัญญัติล้างมลทิน พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับการล้างมลทิน คือ บรรดาผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่าง ๆ ซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๕ และได้พ้นโทษไปแล้วก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือซึ่งได้พ้นโทษไปโดยผลแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษในความผิดนั้น ๆ ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าจำสับตำรวจ ก. พ้นโทษไปแล้วก่อน หรือในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินใช้บังคับ เพื่อที่จะเป็นบุคคลที่ได้รับการล้างมลทินหรือไม่ ซึ่งการที่จำสับตำรวจ ก. ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.ตร. ทำให้คดียังอยู่ในการพิจารณาของศาล ทำให้กระบวนการพิจารณาเพื่อสั่งลงโทษทางวินัยยังไม่เป็นที่สิ้นสุด ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าได้รับโทษทางวินัยและพ้นโทษดังกล่าวแล้ว

๒. ประเด็น กรณีที่ พ.ต.ท. จอ กระทำผิดวินัยก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมิหรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ แต่กรมตำรวจได้มีคำสั่งลงโทษให้ไล่ออกจากราชการหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยมีผลย้อนหลังไปลงโทษตั้งแต่วันที่กระทำความผิด พ.ต.ท. จอ จะอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ได้รับการล้างมลทินหรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ การออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ เพราะถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกนั้น มาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้บัญญัติให้วันออกจากราชการในกรณีดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบที่ ก.ตร. กำหนด ซึ่งตามระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ อันเป็นระเบียบที่ออกตามบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ ๓ (๒) ว่า ปกติการสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก มิให้ส่งผลย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่กรณีการสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการในกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีก ให้สั่งลงโทษตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ ฉะนั้น การที่กรมตำรวจได้มีคำสั่งลงโทษโดยให้มีผลย้อนหลังไปลงโทษไล่ พ.ต.ท. จอ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ จึงเป็นการปฏิบัติตามข้อ ๓ (๒) แห่งระเบียบ ก.ตร. ดังกล่าว และผลของคำสั่งนี้ทำให้ต้องถือว่า พ.ต.ท. จอ ได้รับโทษไล่ออกจากราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๕ ตามที่ระบุในคำสั่งเป็นต้นมา พ.ต.ท. จอ จึงเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดก่อนวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และได้รับโทษโดยผลของกฎหมายไปแล้วก่อนวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ พ.ต.ท. จอ ย่อมเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้ถือว่ามิได้เคยถูกลงโทษทางวินัยในกรณีนั้นด้วย (เรื่องเสรีจีที ๔๙๐/๒๕๓๕)

วิเคราะห์ความเห็น โดยหลักการแล้ว ฝ่ายปกครองไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังได้ ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส หลักการว่าด้วยการห้ามทำคำสั่งทางปกครองและกฎหมายปกครองให้มีผลย้อนหลัง (principe de non-retroactivite des actes administratifs) ถือเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” (principe général du droit) ที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพ (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ CE., Ass, 25 juin 1948, Société du Journal “1” Aurore,” Rec. p. 289) โดยหลักกฎหมายทั่วไปนี้มีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่ากฎที่ออกโดยฝ่ายบริหาร แต่ต่ำกว่ากฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง มีข้อยกเว้นอยู่เช่นกัน กล่าวคือ เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่สามารถกำหนดให้การต่าง ๆ มีผลย้อนหลังได้ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับโทษทางอาญาหรือในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือการที่คำสั่งทางปกครองนั้นถือเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีอยู่เลย ซึ่งกรณีที่กรมตำรวจมีคำสั่งลงโทษโดยให้มีผลย้อนหลังไปลงโทษไล่ พ.ต.ท. จอ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการได้ เนื่องมาจากข้อ ๓ (๒) แห่งระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้กระทำได้ จึงเป็นกรณีเข้าข้อยกเว้นของหลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง และเมื่อถือว่า พ.ต.ท. จอ ออกจากราชการก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทิน พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ จึงเข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

๓. ประเด็น นาย ว. จะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติ ครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติ ครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อล้างมลทินแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำความผิดก่อนหรือในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๔ และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อน หรือในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๔ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น และการที่จะถือว่าผู้ใดเป็น “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ได้กำหนดความหมายไว้ในบทนิยามตามมาตรา ๓ ว่า “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” หมายความว่า ผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์เพราะกระทำความผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงบุคคลใดที่ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ว. ได้กระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยในช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดก่อนวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ และนาย ว. ได้รับโทษสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวไปแล้วก่อนวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ จึงถือได้ว่านาย ว. เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งได้รับการล้างมลทินตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๙/๒๕๔๒)

วิเคราะห์ความเห็น การให้ความเห็นในเรื่องนี้ เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยผู้ใดจะได้รับการล้างมลทินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจพิจารณาให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยผู้ใดได้รับการล้างมลทินได้ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ว. ได้กระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยในช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดก่อนวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ และนาย ว. ได้รับโทษสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวไปแล้วก่อนวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติ ครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้บังคับ จึงถือได้ว่านาย ว. เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งได้รับการล้างมลทินตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว

ทั้งนี้ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ต่อเมื่อ

(๑) มีกฎหมายให้อำนาจ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy)

(๒) ต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการนั้น ๆ เอง หรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่กระทำการก็ตาม

๔. ประเด็น กรณีที่ข้าราชการครูถูกลงโทษทางวินัย แต่ ก.ค. พิจารณาแล้วมีมติให้ยกโทษ และนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบ สำนักงาน ก.ค. จึงได้มีหนังสือแจ้งสำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี แต่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งมายังสำนักงาน ก.ค. ว่า ไม่อาจยกโทษให้ได้ เพราะข้าราชการครูดังกล่าวได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ กรณีที่ ก.ค. ได้ดำเนินการตามขั้นตอนทางวินัยแก่ข้าราชการครู แล้วมีมติเห็นควรยกโทษ ก่อน“พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ พ.ศ. ๒๕๓๙” ใช้บังคับ แล้วจึงรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดำเนินการยกโทษแก่ข้าราชการครูดังกล่าวภายหลังพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ แต่เมื่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยและได้รับโทษก่อนหรือในวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ ต้องถือว่าข้าราชการครูดังกล่าวได้รับการล้างมลทินไปแล้วตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ดังกล่าว แม้นายกรัฐมนตรีจะเห็นด้วยกับความเห็นของ ก.ค. และสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดำเนินการยกโทษให้แก่ข้าราชการครู แต่ก็เป็นการสั่งหลังวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๙ ซึ่งข้าราชการครูดังกล่าวได้รับการล้างมลทินไปแล้ว ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๓๒ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้ส่งลงโทษหรือนายกรัฐมนตรี ไม่มีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ได้รับการล้างมลทินแล้วอีกต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๕/๒๕๔๒)

วิเคราะห์ความเห็น ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อหานี้ คือ ข้าราชการครูดังกล่าวได้รับผลจากการล้างมลทินพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วหรือไม่ เมื่อ ก.ค. ได้ดำเนินการตามขั้นตอนทางวินัยแก่ข้าราชการครู แล้วมีมติเห็นควรยกโทษ ก่อนพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ แต่นายกรัฐมนตรีสั่งมีคำสั่งเห็นด้วยภายหลังจากที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับ ซึ่งประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้วางหลักไว้แล้วว่า การพิจารณาต้องแยกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีปกติที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินใช้บังคับ และกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินใช้บังคับ ซึ่งการรายงานการลงโทษไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้ส่งลงโทษเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยในกรณีปกติ แต่สำหรับกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินใช้บังคับจะต้องพิจารณากฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ หากผู้ถูกลงโทษทางวินัยผู้ใดอยู่ในเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินบัญญัติให้ได้รับการล้างมลทินและผู้นั้นมิได้โต้แย้งการถูกลงโทษด้วยการใช้สิทธิอุทธรณ์ยอมถือว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้รับการล้างมลทินแล้ว ดังนั้น เมื่อข้าราชการครูไม่ได้มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของ ก.ค. จึงถือว่าได้รับการล้างมลทินโดยผลของกฎหมายแล้ว ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงไม่สามารถพิจารณาตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฯ

๕. ประเด็น กรณีที่ข้าราชการครู (นาย ส.) ถูกศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำคุก ๒ เดือน และปรับ ๓,๐๐๐ บาท ในความผิดฐานแจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความอันเป็นเท็จ และฐานใช้เอกสารอันเกิดจากการกระทำความผิด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ลงโทษตัดเงินเดือนนายสมบัติฯ ๑๐% เป็นเวลา ๒ เดือน ซึ่ง ก.ค. มีมติรับทราบการลงโทษแล้ว ต่อมาศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง เพราะพยานหลักฐานไม่พอพียงว่านายส. กระทำผิด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเพื่อให้สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกา และรายงานไปยัง ก.ค. แต่ ก.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่มีอำนาจที่จะยกเลิกคำสั่งลงโทษดังกล่าว เพราะถือว่า ก.ค. ได้รับทราบคำสั่งลงโทษแล้ว โทษเดิมจึงยังคงมีอยู่ หากจะยกเลิกคำสั่งลงโทษจะต้องให้ ก.ค. ดำเนินการตามมาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ แต่เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ จึงขอหาหรือว่า ก.ค. จะมีอำนาจตามมาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ เพื่อยกเลิกคำสั่งลงโทษนาย ส. ได้หรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ การที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนนาย ส. ข้าราชการครู ๑๐% เป็นเวลาสองเดือน เป็นการสั่งลงโทษนาย ส. เพราะกระทำผิดวินัยกรณีประพฤติชั่วโดยกระทำความผิดอาญาตามมาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในขณะที่คดียังไม่ถึงที่สุดเพราะยังอยู่ระหว่างอุทธรณ์และฎีกา คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อศาลฎีกาพิพากษาว่านาย ส. ไม่ได้กระทำความผิดอาญา จึงต้องถือว่านาย ส. ไม่ได้กระทำความผิดวินัยกรณีประพฤติชั่วโดยกระทำความผิดอาญาที่จะถูกลงโทษทางวินัยได้ คำสั่งลงโทษของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งสั่งไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนและไม่ชอบด้วยกฎหมายก็**ใช้บังคับไม่ได้** ผู้สั่งลงโทษย่อมจะสั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษที่สั่งไปโดยไม่ชอบนั้นได้เองโดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งหรือจะต้องให้ ก.ค. รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เปลี่ยนแปลงคำสั่ง ส่วนการที่ ก.ค. อ้างว่า ก.ค. ได้รับทราบการลงโทษรายนี้แล้ว โทษเดิมจึงยังคงมีอยู่ นั้น เห็นว่า การที่ ก.ค. รับทราบการลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้มีผลให้การลงโทษนั้นเป็นการลงโทษที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้ **คำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายยังเป็นคำสั่งที่ไม่มีผลใช้บังคับอยู่นั่นเอง** จึงไม่มีโทษที่จะต้องให้ ก.ค. รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งเปลี่ยนแปลงและเมื่อคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่สั่งลงโทษตัดเงินเดือนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งนั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้วก่อนที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับ นาย ส. จึงมิได้เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ กรณีนี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทิน (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๕/๒๕๔๒)

วิเคราะห์ความเห็น การให้ความเห็นของคณะกรรมการฯ เป็นไปตามหลักความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง จนกว่าจะมีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลง

โดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่สั่งลงโทษตัดเงินเดือนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
และคำสั่งนั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้วก่อนที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับ นายส. จึงมิได้เป็น
ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ กรณีนี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับ
กฎหมายว่าด้วยการล้างมลทิน

๖. ประเด็น กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ
ผู้ใต้บังคับบัญชา และสั่งยุติเรื่อง จดโทษ ลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการไปแล้ว ต่อมา
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดไปยังผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าข้าราชการดังกล่าว
กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยชี้มูลก่อนวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้
พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมี
พระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ และขณะที่ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการตาม
มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ได้มีผลใช้บังคับ กรณีจึงมีปัญหว่า
ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาโทษข้าราชการดังกล่าวตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ
ได้หรือไม่ เนื่องจากการสั่งยุติเรื่อง จดโทษ ลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งข้าราชการดังกล่าว
ได้รับไปก่อนหน้านี้ถูกล้างมลทินตามมาตรา ๕ หรือไม่ต้องถูกพิจารณาเพิ่มโทษหรือถูกดำเนินการ
ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ต่อไปตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้ว

ความเห็นของคณะกรรมการฯ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า
ข้าราชการผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยและส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง
ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตฯ ผู้บังคับบัญชาย่อมต้องดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๙๓ แห่ง
พระราชบัญญัติเดียวกันเพราะกระบวนการดำเนินการทางวินัยยังไม่เสร็จสิ้น จึงถือไม่ได้ว่าข้าราชการ
ผู้นั้นได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ผู้บังคับบัญชาย่อมพิจารณา
โทษข้าราชการนั้นตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้ (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๕๑)

วิเคราะห์ความเห็น การพิจารณาตามข้อหาหรือนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่า
การดำเนินการทางวินัยยังไม่เสร็จสิ้น แม้ผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ถูกกล่าวหาจะสั่งยุติเรื่อง จดโทษ
ลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการไปแล้ว หากต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติภายหลัง
ซึ่งความเห็นดังกล่าวอาจขัดแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ
ร่างกฎหมาย) ตามเรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๓๒ ที่ว่า เมื่อข้าราชการได้รับการล้างมลทินแล้ว
ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจดำเนินการเพิ่มโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่กรณี
นี้กลับให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต่อมาคณะกรรมการฯ ได้มีการกลับแนวความเห็น
ตามเรื่องเสร็จที่ ๒๓๔/๒๕๕๒ โดยแบ่งออกได้เป็น ๔ กรณี ได้แก่

(๑) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ
ผู้ใต้บังคับบัญชาและ**สั่งให้ออกจากราชการอันมิใช่เป็นการลงโทษทางวินัย หรือสั่งยุติเรื่องหรือ**
จดโทษไปแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดไปยังผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๒
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

ว่าข้าราชการดังกล่าวกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยข้อมูลก่อนวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ในขณะที่ผู้บังคับบัญชากำลังดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับแล้ว กรณีนี้จะต้องดำเนินการทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลหรือไม่

กรณีนี้เห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา และมีคำสั่งให้ออกจากราชการอันมิใช่เป็นการลงโทษทางวินัย หรือมีคำสั่งให้ยุติเรื่องหรืองดโทษ ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ ผู้นั้นย่อมได้รับประโยชน์จากการล้างมลทิน เพราะเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีผลให้ผู้นั้นไม่ต้องถูกเพิ่มโทษหรือถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ต่อไป อันเป็นผลทางกฎหมายที่บัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น แม้ว่าการกระทำตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิดวินัยร้ายแรง ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อผู้นั้นได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้อีกต่อไป

(๒) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้นั้นได้รับโทษทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง แต่ในระหว่างที่ผู้บังคับบัญชากำลังดำเนินการอยู่นั้น พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ กรณีนี้จะได้รับการล้างมลทินหรือไม่

กรณีนี้เห็นว่า ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อผู้นั้นได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่ทำให้ได้รับการล้างมลทิน ย่อมได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นได้อีกต่อไป

(๓) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว แต่ผู้นั้นยังไม่ได้รับโทษทางวินัย ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในระหว่างที่ผู้บังคับบัญชากำลังดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ กรณีนี้จะได้รับการล้างมลทินหรือไม่

กรณีนี้เห็นว่า หากผู้ถูกดำเนินการทางวินัยยังไม่ได้รับโทษทางวินัยตามเงื่อนไขที่จะทำให้ได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติต่อไปได้

(๔) กรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออกจากราชการอันมิใช่เป็นการลงโทษทางวินัย หรือสั่งให้ยุติเรื่องหรืองดโทษ ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรงภายหลังจากที่พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ กรณีนี้จะได้รับการล้างมลทินหรือไม่

กรณีนี้เห็นว่า ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยอยู่ในเงื่อนไขที่ได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลทำให้ไม่อาจดำเนินการเพิ่มโทษหรือดำเนินการทางวินัยในมูลกรณีเดียวกันได้อีกต่อไป ดังนั้น ภายหลังจากที่ผู้นั้นได้รับผลจากการล้างมลทินแล้ว แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่อาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้อีกต่อไป

๗. ประเด็น กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ผู้ใต้บังคับบัญชาและสั่งยุติเรื่อง งดโทษ ลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการไปแล้ว ต่อมาพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นผลให้การสั่งยุติเรื่อง งดโทษ ลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ ได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ หรือไม่ ต้องถูกพิจารณาเพิ่มโทษหรือถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ต่อไป ตามมาตรา ๖ แล้วหลังจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดไปยังผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าข้าราชการดังกล่าวกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว และจะสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ แต่กรณีมีปัญหาว่าผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษข้าราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้หรือไม่ เนื่องจากการสั่งยุติเรื่อง งดโทษ ลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งข้าราชการผู้นั้นได้รับไปก่อนหน้านั้นถูกล้างมลทินแล้ว

ความเห็นของคณะกรรมการฯ การดำเนินการทางวินัยเป็นการดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาควบคุมไปกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาเสร็จสิ้นและมีการสั่งลงโทษข้าราชการไปแล้ว หรือมีการสั่งงดโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ แต่เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่แล้วเสร็จ จะถือว่ากระบวนการทางวินัยเสร็จสิ้นแล้วไม่ได้ ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้ (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๕๑)

วิเคราะห์ความเห็น ความเห็นดังกล่าวได้ถูกกลับโดยความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๒๓๔/๒๕๕๒

๘. ประเด็น กรณีที่ข้าราชการสองคนถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ต่อมาข้าราชการทั้งสองคนได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ผลการพิจารณา อ.ก.พ. กระทรวงมีมติให้ยกอุทธรณ์ทั้งสองคน ข้าราชการหนึ่งในสองคนได้นำเรื่องไปฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ผลการพิจารณา ศาลปกครองกลางได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง

ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลแล้ว โดยยกเลิกคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้ฟ้องคดี และดำเนินการสอบสวนทางวินัยใหม่ แต่ระหว่างดำเนินการ พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ กรณีจึงมีปัญหว่าข้าราชการซึ่งอยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไปแล้วหรือไม่ เพราะเหตุใด

ความเห็นของคณะกรรมการฯ เมื่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และได้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้นั้นใหม่ในขณะที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ เริ่มใช้บังคับ ข้าราชการผู้นั้นยังไม่ได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ย่อมไม่ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๕๑)

วิเคราะห์ความเห็น แม้ความผิดได้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับ แต่เมื่อกระบวนการพิจารณายังไม่เสร็จสิ้น โดยศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยใหม่ กรณีจึงยังไม่มีคำสั่งลงโทษและถือไม่ได้ว่าข้าราชการดังกล่าวได้รับโทษทางวินัยแล้ว จึงไม่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายล้างมลทิน

การนิรโทษกรรม

๑. ประเด็น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ ๒๕ และวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๐ มีผลย้อนหลังหรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ กฎหมายนิรโทษกรรมตราขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นแล้ว เพื่อให้ถือว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดอาญาอีกต่อไป อันเป็นการลบล้างองค์ประกอบทางกฎหมายแต่ไม่อาจลบล้างการกระทำอันเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วได้ ดังนั้น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ ๒๕ และวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๐ ย่อมมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่มีการกระทำนั้น โดยลบล้างมลทินความผิดทางอาญาเท่าที่จะทำได้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๒๔)

วิเคราะห์ความเห็น วัตถุประสงค์ของการนิรโทษกรรม คือ เพื่อต้องการให้เกิดความสงบสุขขึ้นในบ้านเมืองหลังจากที่ได้มีการปฏิวัติ การรัฐประหาร หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ดังนั้น รัฐจึงได้ตรากฎหมายเพื่อบลล้างการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งมีผลให้การกระทำความผิดนั้นไม่เป็นความผิดอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นถือเป็นประวัติศาสตร์ที่ไม่สามารถลบล้างได้ ดังนั้น เพื่อต้องการให้บรรลู่วัตถุประสงค์ของการนิรโทษกรรม จึงต้องพิจารณาว่าในขณะกระทำความผิด ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด ซึ่งถือเป็นการลบล้างองค์ประกอบทางกฎหมายขณะนั้นโดยมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่มีการกระทำเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอีกต่อไป

๒. ประเด็น คำสั่งกรมตำรวจ ที่ ๑๕๒๙/๒๕๒๑ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ ซึ่งไล่ พ.ต.ท. มอ ออกจากราชการ อันเป็นคำสั่งที่พิจารณาโทษทางวินัยภายหลังจากที่มีประกาศใช้พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ แล้ว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ กฎหมายนิรโทษกรรมเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น หากต้องการยกเว้นความรับผิดทางแพ่งหรือความรับผิดทางวินัยก็ต้องบัญญัติไว้ชัดเจน และเมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรฯ เห็นได้ว่าเป็นการลบล้างเฉพาะความผิดอาญาเท่านั้น โดยหลักแล้วการพิจารณาโทษทางวินัยเป็นเรื่องการปกครองบังคับบัญชาอันเป็นเอกเทศจากการลงโทษทางอาญา การลงโทษทางวินัยจึงไม่มีผลต่อการลงโทษทางอาญา แต่การลงโทษทางอาญาอาจมีผลต่อการลงโทษทางวินัยได้ในกรณีที่กำหนดให้การกระทำความผิดทางอาญาบางประเภทเป็นความผิดทางวินัย การที่จะลงโทษทางวินัยได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับ การกระทำความผิดอันเป็นมูลฐานของความผิดวินัย หากความผิดวินัยมีมูลฐานจากการถูกลงโทษทางอาญา ในความผิดอาญาที่ได้รับการนิรโทษกรรมไปแล้วก็ไม่อาจอาศัยการถูกลงโทษทางอาญานั้นเป็นมูลฐาน ในการลงโทษทางวินัยได้อีก ดังนั้น คำสั่งกรมตำรวจ ที่ ๑๕๒๙/๒๕๒๑ ที่สั่งให้ไล่ พ.ต.ท. มอ ออกจากราชการนั้นมีมูลฐานมาจากการถูกลงโทษทางอาญาที่ได้รับนิรโทษกรรมไปแล้วจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๒๔)

วิเคราะห์ความเห็น โดยทั่วไปการนิรโทษกรรมจะจำกัดเฉพาะผู้กระทำความผิดอาญาเท่านั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรฯ แล้ว เห็นได้ว่าความผิดฐานต่าง ๆ ที่กฎหมายต้องการนิรโทษกรรมล้วนแต่เป็นฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และเมื่อการนิรโทษกรรมเป็นเพียงการลบล้างองค์ประกอบทางกฎหมายของการกระทำความผิดแต่ไม่ลบล้างการกระทำ ผู้บังคับบัญชาย่อมสามารถดำเนินการลงโทษทางวินัยต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ได้วางหลักเพิ่มเติมว่า ถ้าหากการพิจารณาโทษทางวินัยนี้เป็นความผิดที่มีฐานมาจากการถูกลงโทษทางอาญาที่กฎหมายได้นิรโทษกรรมไปแล้ว ก็ไม่สามารถลงโทษทางวินัยโดยอาศัยมูลฐานจากการกระทำความผิดดังกล่าวได้ จะลงโทษทางวินัยได้เฉพาะความผิดฐานที่มาจากมูลฐานอื่นเท่านั้น

๓. ประเด็น การวินิจฉัยชี้ขาดจากรองนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งให้กรมตำรวจปฏิบัติตามมติ ก.ตร. ที่เสนอว่า อุทธรณ์ของ พ.ต.ท. มอ ฟังขึ้น โดยให้กรมตำรวจสั่งให้ พ.ต.ท. มอ กลับเข้ารับราชการและให้จ่ายเงินเดือนรวมทั้งรับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญย้อนหลังด้วย ถูกต้องหรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พ.ต.ท. มอ ถูกลงโทษทางวินัยภายหลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ แล้ว พ.ต.ท. มอ จึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในฯ และเมื่อ ก.ตร. เห็นว่าอุทธรณ์รับฟังได้ เนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดทางอาญาที่ได้รับนิรโทษกรรมไปแล้ว ต้องถือว่ามิได้เคยรับโทษมาก่อนเลย จึงมีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการตามเดิม โดยให้มีสิทธินับระยะเวลาระหว่างที่ถูกออกจากราชการเข้าเป็นอายุราชการ และได้รับเงินเดือนเต็มจำนวนย้อนหลัง

ไปถึงวันที่ถูกไล่ออก การที่รองนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้สั่งให้กรมตำรวจปฏิบัติตามมติ ก.ตร. เป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนเงินเดือนนั้น พ.ต.ท. มอ มีสิทธิได้รับเต็มจำนวนตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา ๒๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. ๒๕๐๒ การวินิจฉัยชี้ขาดจากรองนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๒๔)

วิเคราะห์ความเห็น เมื่อการนิรโทษกรรมมีผลทำให้การกระทำในขณะที่กระทำผิดนั้นไม่เป็นความผิดอีกต่อไป ซึ่งเป็นการย้อนหลังไปตั้งแต่ขณะกระทำความผิด จึงต้องถือว่า พ.ต.ท. มอ ไม่มีความผิด จึงต้องดำเนินการให้ พ.ต.ท. มอ กลับเข้ารับราชการ เสมือนว่าไม่เคยมีการกระทำความผิดมาก่อน และต้องคืนสิทธิต่าง ๆ ที่เสียไปเพราะการกระทำดังกล่าวด้วย

การอภัยโทษ

๑. ประเด็น เมื่อคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด หากต่อมา มีพระราชกระแสให้อภัยโทษทางวินัย กระทรวงการคลังในฐานะผู้ออกคำสั่งลงโทษจะต้องรอคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดก่อนหรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ คดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เป็นเรื่องการโต้แย้งว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และโต้แย้งคำสั่งกระทรวงการคลังที่ลงโทษไล่ออกตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการฟ้องคดีดังกล่าวแตกต่างจากการที่นาย ศ. ได้มีหนังสือขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งต่อมา สำนักกราชเลขาธิการได้เชิญพระราชกระแสให้อภัยโทษแก่นาย ศ. และมีบันทึกแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบเพื่อลงนามรับสนองพระราชกระแส โดยนายกรัฐมนตรีได้มีการลงนามแล้ว ดังนั้น กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกระแสโดยไม่จำเป็นต้องรอฟังผลคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๕๖/๒๕๕๔)

วิเคราะห์ความเห็น โดยทั่วไปในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสนั้น การอภัยโทษจะใช้กับผู้กระทำความผิดอาญาเท่านั้น แต่ในกรณีของประเทศไทย เห็นว่าอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” โดยไม่ได้ระบุไว้เป็นโทษชนิดใดบ้าง ทำให้อาจพิจารณาได้ว่าพระมหากษัตริย์สามารถพระราชทานอภัยโทษโทษทางวินัยได้ ซึ่งในกรณีของการพระราชทานอภัยโทษทางวินัยนี้ อาจต้องพิจารณาแยกจากการพระราชทานอภัยโทษทางอาญา เนื่องจากการพระราชทานอภัยโทษทางอาญามีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในหมวด ๗ ตั้งแต่มาตรา ๒๕๙ ถึงมาตรา ๒๖๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การพระราชทานอภัยโทษ

ทางวินัยไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ที่ใด ดังนั้น กระทรวงการคลังในฐานะผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชแสดโดยไม่ต้องรอคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เพราะ ประเด็นแห่งคดีเป็นคนละประเด็นกัน

๒. ประเด็น การพระราชทานอภัยโทษทางวินัยกรณีนาย ศ. นั้น จะเทียบเคียงกับการได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ได้รับการล้างมลทิน และการนำหลักเรื่องการล้างมลทินเป็นการล้างโทษแต่ไม่ได้ล้างการกระทำ ความผิด เพื่อใช้กับการพระราชทานอภัยโทษทางวินัยในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่

ความเห็นของคณะกรรมการฯ เห็นว่า การล้างมลทินโดยทั่วไปจะกระทำได้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติล้างมลทินเนื่องในโอกาสสำคัญต่าง ๆ และผู้ใดจะได้รับการล้างมลทินหรือไม่ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายล้างมลทินแต่ละฉบับบัญญัติไว้ โดยผลของการล้างมลทินกฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษในกรณีความผิดนั้น หรือกรณีเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยก็ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้นมาก่อน การล้างมลทินจึงเป็นการล้างโทษที่เคยได้รับเพื่อไม่ให้มีมลทินติดตัว แต่การกระทำหรือความประพฤติที่เป็นเหตุให้ผู้นั้นถูกลงโทษดังกล่าวมิได้ถูกลบล้างไปด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๔/๒๕๓๙) นอกจากนี้ การล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ เว้นแต่กฎหมายนั้นจะบัญญัติไว้

ส่วนการพระราชทานอภัยโทษถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติถึงการ “อภัยโทษ” โดยไม่ได้ระบุว่าเป็นโทษทางอาญาเท่านั้น พระราชอำนาจดังกล่าวจึงครอบคลุมถึงโทษทางอาญา โทษทางวินัย และโทษอื่นด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการอภัยโทษทางอาญาได้มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในภาค ๗ อภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ตามมาตรา ๒๕๙ ถึงมาตรา ๒๖๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยผลของการอภัยโทษทางอาญากฎหมายห้ามมิให้บังคับโทษนั้นต่อไป หรือถ้าเป็นโทษปรับที่ชำระแล้วก็ให้คืนค่าปรับให้ไปทั้งหมด แต่มิได้ลบล้างโทษทางอาญาที่เคยได้รับมาก่อน ส่วนการอภัยโทษทางวินัยนั้นก็ถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๙๑ โดยตรงซึ่งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดบัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินการอภัยโทษทางวินัยและผลในเรื่องนี้จึงต้องเป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คือ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกระแสอภัยโทษซึ่งมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการล้างมลทินและการอภัยโทษมีความแตกต่างกัน จึงไม่อาจเทียบเคียงกับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๕๖/๒๕๕๔)

วิเคราะห์ความเห็น หลักเกณฑ์ทั่วไปของการล้างมลทินและการอภัยโทษมีส่วนที่แตกต่างกันหลายประการ เช่น องค์การที่มีอำนาจ โดยหากเป็นการล้างมลทินเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือรัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ตรากฎหมายออกมาตามความประสงค์ขององค์กร

ดังกล่าวในรูปของพระราชบัญญัติ แต่หากเป็นการอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีของความผิดทางอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้การพระราชทานอภัยโทษให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กรณีของโทษทางวินัยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนไว้ จึงต้องดำเนินการตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปเพราะราชอำนาจมีแหล่งที่มาจากรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ของการล้างมลทินและการอภัยโทษมีความแตกต่างกัน จึงไม่สามารถนำมาเทียบเคียงใช้ได้

๓. การบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรี
ที่พ้นจากตำแหน่ง และปฏิบัติหน้าที่ในระหว่าง
ที่ยังไม่มีคณะรัฐมนตรีใหม่

**๓. การบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ยังมี
คณะรัฐมนตรีใหม่**

๓.๑ การแต่งตั้งข้าราชการ

มาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ และมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอสรุปผลและแนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และให้หน่วยงานต่างๆทราบและถือปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือตำแหน่ง (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๖๖ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔) ดังนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

การใช้อำนาจตาม (๒) ให้ความความรวมถึงกรณีที่มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดเป็นเงื่อนไขให้การแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนนั้น มีผลต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้รับทราบ อนุญาต อนุมัติ เห็นชอบ หรือการดำเนินการอื่นที่มีผลลักษณะเดียวกัน และให้ความความรวมถึงกรณีการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการหรือกรรมการในคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดให้มีผลลักษณะเดียวกันด้วย

(๓) เมื่อมีกรณีที่ต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม (๒) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(ก) จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย การพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน

(ข) ประวัตินิยามของบุคคลดังกล่าว

(ค) จัดทำสรุปสาระสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงกระบวนการ เหตุผลในการพิจารณา รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจในระหว่างเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้แต่งตั้ง โยกย้าย การพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยเฉพาะ ให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้ากฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการ

(๔) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หน่วยงานต้นสังกัด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการส่งผู้แทนไปชี้แจง หรือส่งข้อมูลหรือเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ

แม้ว่ามาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดให้กรณีคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีลงนามในคำสั่งเลื่อนข้าราชการและออกคำสั่งไว้แล้วก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งคำสั่งดังกล่าวมีความผิดพลาดในการระบุจำนวนเงินเดือนที่ได้รับในตำแหน่งใหม่ เมื่อการแก้ไขคำสั่งเลื่อนข้าราชการโดยมิได้มีผลเป็นการแต่งตั้งข้าราชการในระหว่างยุบสภาโดยมีผลแก้ไขในส่วน of จำนวนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนให้ถูกต้องเท่านั้น กรณีจึงไม่เป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ดังนั้น รัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและเป็นผู้มีอำนาจบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงอาศัยอำนาจตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงนามในคำสั่งแก้ไขคำสั่งเลื่อนข้าราชการพลเรือนได้

นอกจากนี้ ถ้าในระหว่างที่ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องลงนามในคำสั่งเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ หรือลงนามในคำสั่งปรับเงินเดือนข้าราชการเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือกฎหมายแล้ว กรณีนี้รัฐมนตรีสามารถที่จะลงนามในคำสั่งได้เพราะมิใช่เป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๕๔)

๓.๒ การลงนามในคำสั่งต่างๆ

ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมีผลใช้บังคับ นั้น มาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง จะต้องไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่บริหารงานเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นการปฏิบัติราชการประจำตามปกติ ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน เช่น กรณีคณะกรรมการกฤษฎีกา และการตำรวจภูธรสันติบาลให้ข้าราชการพลเรือนเป็นอนุกรรมการ นั้น เมื่อการแต่งตั้งอนุกรรมการเป็นไปตามข้อ ๘๗ แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พิจารณานุมัติให้ข้าราชการไปเป็นอนุกรรมการดังกล่าวจึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นการปฏิบัติราชการประจำตามปกติมิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด กรณีเช่นนี้รัฐมนตรีจึงสามารถดำเนินการได้ (ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๖๐๖/๒๕๕๔)

๔. ผลทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
จากการปฏิรูประบบราชการ

๔. ผลทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจากการปฏิรูประบบราชการ

ในกรณีที่มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หากกฎหมายได้บัญญัติรับรองสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการเดิมให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการใหม่ไว้แล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้เคยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไว้แล้วย่อมดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป ไม่จำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีก อย่างไรก็ตามก็ดี ขอบที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาทราบถึงการเปลี่ยนชื่อหรือสังกัดของผู้ดำรงตำแหน่งโดยผลของกฎหมายด้วย (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗/๒๕๔๖) ส่วนกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ โดยโอนข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ กรมพลศึกษา โรงเรียนกีฬาและวิทยาลัยพลศึกษาไปเป็นของสำนักงานพัฒนากีฬาและนันทนาการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ข้าราชการครูซึ่งโอนไปยังคงมีสภาพเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ อยู่ต่อไป เนื่องจากได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และยังได้รับเงินเดือนจากกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูดังกล่าว จึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูมาใช้บังคับต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๑/๒๕๔๖)

๕. ภาคผนวก

ภาคผนวก

สรุปย่อเรื่องเสร็จคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรียงตามรายปี

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่องเสร็จที่ ๗๘/๒๕๕๐ กรณีข้าราชการถูกศาลพิพากษาให้จำคุกแต่รอการลงอาญาไว้ เข้าเหตุให้ไต่ถามตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๖๑ (ข) กรณีทำความผิดถึงต้องรับอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาต้องโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือ (ฉ) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) เห็นว่า ความว่า “ต้องรับอาญาจำคุก” ตามมาตรา ๖๑ (ข) ผู้ได้รับโทษอาญาต้องถูกจำคุกตามคำพิพากษาให้จำคุกจริงๆ ถ้าศาลรอการลงอาญาหรือยกอาญาจำคุกให้ ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๖๑ (ข) ส่วนจะถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๖๑ (ฉ) หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามพฤติการณ์ของกรณีเป็นเรื่องๆ ไป เช่น การต่อสู้ผู้ร้ายโดยกระทำเกินสมควรแก่เหตุไม่เป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แต่การเรียกรับสินบนเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แม้ศาลรอการลงอาญาก็ไต่ถามได้

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๐/๒๕๕๐ ตามหลักกฎหมายทั่วไป นายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีขึ้นไป ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๔๒ ก็ไม่ได้ระบุตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรี การยื่นคำร้องทุกข์ไปยังนายกรัฐมนตรีจึงไม่ถือเป็นการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเศรษฐกิจ การอุทธรณ์ดังกล่าวจึงไม่มีผล คำสั่งของนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเศรษฐกิจเป็นที่สุดแล้ว

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๕๑ ตามกฎหมายทั่วไป ถือไม่ได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีขึ้นไป และตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็ไม่ได้ระบุตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรี การยื่นคำร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีจึงถือไม่ได้ว่าเป็นการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๕๙๑

เมื่อนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งการเมือง จึงเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีที่ร่วมคณะในทางการเมือง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีเข้าไปร่วมในคณะวางกรอบนโยบายของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้น แต่นายกรัฐมนตรีไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีอื่น ๆ ในทางบริหารราชการ รัฐมนตรีแต่ละคนเป็นหัวหน้าในกระทรวงนั้นเท่าที่มีอำนาจหน้าที่บริหารอยู่ และได้รับอำนาจให้ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุผล โดยใช้อำนาจและรับผิดชอบของตนเอง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญ และความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวโดยรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ไม่มีที่ได้บัญญัติว่ารัฐมนตรีแต่ละคนอยู่ใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ตามข้อเท็จจริงนายกรัฐมนตรีไม่มีตำแหน่งในราชการฝ่ายบริหาร เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการสำนักงาน ฯลฯ รวมทั้งสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖๔ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจตัดเงินเดือนปลัดกระทรวง ฯลฯ ได้ แต่การที่ระบุไว้เช่นนี้ก็เป็นเรื่องเฉพาะการตัดเงินเดือนเท่านั้น ไม่ได้แสดงว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีในทางบริหารราชการของกระทรวง ดังนั้น คำร้องทุกข์ของนาย บ. ที่ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีคัดค้านรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะรับไว้พิจารณา

เรื่องเสร็จ พ.ศ. ๒๕๙๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘/๒๕๙๒

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ จะกำหนดวิธีการบรรจุแต่งตั้งไว้สองจำพวก คือ จำพวกที่ต้องทำการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกก่อนบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา ๒๗ และจำพวกที่เคยรับราชการมาแล้วซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรบรรจุได้โดยไม่ต้องคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกก่อนตามมาตรา ๓๐ แต่กรณีการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ และกำหนดคุณสมบัติพื้นความรู้ วิธีคัดเลือก และวิธีสอบคัดเลือก เพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรมตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ได้กำหนดเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งโดยใช้วิธีการคัดเลือกและสอบคัดเลือกไว้ จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่จะตีความว่า บุคคลที่ได้เคยรับราชการมาแล้วจะต้องถูกห้ามมิให้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามวิธีการคัดเลือกและสอบคัดเลือกดังที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐/๒๕๙๒ กรณีนาย ส เป็นข้าราชการถูกศาลพิพากษาลงโทษฐานแจ้งความเท็จ ให้ปรับ ๔๐ บาท ส่วนโทษจำคุกให้ยกเสีย เป็นการกระทำผิดครั้งแรก และผู้บังคับบัญชารับรองว่านาย ส มีความประพฤติดีมาก่อน จะถือว่า นาย ส กระทำผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตาม ตามมาตรา ๖๑ (ณ) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ และกรณีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงสั่งให้นาย ส ออกจากราชการ แต่ ก.พ. จะสั่งเจ้ากระทรวงสั่งไล่ออกหรือปลดออกได้หรือไม่ และถ้าหน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งให้ไล่ออกหรือปลดออกตาม ก.พ. อันทำให้นาย ส ไม่ได้ รับบำเหน็จบำนาญ นาย ส จะฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) เห็นว่า การกระทำอย่างไรจะเป็นการ “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ต้องพิจารณาตามพฤติการณ์ของกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป กรณีข้าราชการต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดอาญา ไม่ถือว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเสมอไป ทั้งนี้ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของเจ้ากระทรวง และแม้การไล่ออกหรือปลดข้าราชการออก รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ. ก่อน แต่เมื่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีคำสั่งให้ออกจากราชการเป็นอำนาจของ รัฐมนตรีซึ่งนับว่าเรื่องนี้ถึงที่สุดแล้ว เจ้ากระทรวงจะรื้อฟื้นเรื่องที่ถึงที่สุด แล้วมาทำใหม่ให้เป็นผลร้ายแก่ข้าราชการอีกไม่ได้

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๙๔

เรื่องเสร็จที่ ๑๐/๒๕๙๔ กรณีที่นาย บ กระทำผิดถูกฟ้องในคดีอาญาและศาลพิพากษาให้ปรับ ในขณะที่ยังรับราชการอยู่ มีการแต่งตั้งกรรมการเพื่อสอบสวนทางวินัย และการสั่งพักราชการก็ได้กระทำขณะที่ยังเป็นข้าราชการอยู่ แสดงว่าการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงของนาย บ ได้อยู่ระหว่างสอบสวนพิจารณาตลอดมา ดังนั้น เมื่อได้มีคำวินิจฉัยว่านาย บ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง การออกจากราชการของนาย บ ก็ต้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ส่วนการครบเกษียณอายุของนาย บ ในภายหลัง ไม่เป็นเหตุให้การกระทำผิดวินัยสิ้นสุดลง

เรื่องเสร็จที่ ๕๔/๒๕๙๔ การเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนถือว่ามีสัญญาจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาล กับข้าราชการแม้ทางปฏิบัติจะมีได้กระทำกันเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้บังคับอยู่ สิทธิและหน้าที่ของข้าราชการย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการผู้สมัครต้องแจ้งความจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครสอบ ถ้าหากผู้สมัครสอบผู้ใดไม่มีสิทธิที่จะได้รับการบรรจุเข้าเป็นข้าราชการแล้วปกปิดข้อเท็จจริงที่ขาดคุณสมบัตินั้นจนเป็นเหตุให้ได้รับการบรรจุเข้าเป็นข้าราชการ ถือว่าเป็นการแสดงเจตนาถล

ฉ้อฉล อันทำให้การบรรจุนั้นเป็นโมฆียะ ตามหลักแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๑ (เดิม) ซึ่งอาจบอกอ้างได้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่เวลาที่อาจจะให้สัตยาบันได้ ถ้ามิได้บอกอ้างล่วงหน้าถึงสิบปี นับแต่เมื่อได้ทำโมฆียกรรมนั้นแล้ว ก็ถือว่าเป็นการสมบูรณ์ตามมาตรา ๑๔๓ (เดิม)

กรณีนาย ป เคยถูกปลดออกจากราชการแล้วมาสัมครสอบคัดเลือกเพื่อรับราชการโดยปิดบังไม่แจ้งเหตุที่ขาดคุณสมบัติโดยเคยถูกปลดออกจากราชการมาแล้ว จนได้รับบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอีก ถือได้ว่าการบรรจุนาย ป เป็นโมฆียะ และทางราชการเพ่งทราบข้อเท็จจริงนี้เมื่อยังไม่เกินหนึ่งปี จึงควรให้นาย ป ออกจากราชการได้ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรณีนี้ไม่เข้าตามมาตรา ๖๑ (ฉ) เพราะเมื่อกลับเข้ารับราชการต่อนั้นนาย ป ยังมีได้กระทำความผิดอันถือได้ว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ดังนั้น การบรรจุนาย ป เข้ารับราชการในต่อนหลังเป็นโมฆียะ ควรให้ออกจากราชการโดยอาศัยเหตุดังกล่าว

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๔๙๖

เรื่องเสร็จที่ ๙๔/๒๔๙๖

การออกคำสั่งให้ข้าราชการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งโดยปราศจากเหตุที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายย่อมถือได้ว่าเป็นการทำละเมิด และจะต้องรับผิดชอบใช้สินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น ค่าเสียหายนี้เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นก็คือเงินเดือนอันเป็นรายได้ของข้าราชการผู้นั้นที่ต้องขาดเสียไปทั้งหมด ข้ออ้างของกระทรวงการคลังที่ว่าเมื่อข้าราชการผู้นั้นมิได้มาปฏิบัติราชการจึงไม่ควรได้รับเงินเดือนไม่เป็นเหตุที่จะยกขึ้นอ้างเพื่อไม่ยอมชดใช้ค่าเสียหาย เพราะว่าเหตุที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นมาทำงานไม่ได้เกิดจากการผิดพลาดของทางราชการ

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๔๙๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๔๙๙

พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้บัญญัติถึงวินัยและโทษผิดวินัยสำหรับข้าราชการกรมราชทัณฑ์แยกออกเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งต่างหากจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั่วไป กล่าวคือจะนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับแทนในส่วนที่พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ ได้บัญญัติไว้ไม่ได้สำหรับปัญหาว่าข้าราชการกรมราชทัณฑ์ซึ่งถูกอธิบดีกรมราชทัณฑ์สั่งลงโทษตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการ

กรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ จะมีสิทธิอุทธรณ์การลงโทษนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า “คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุด” ทำตามมาตรา ๑๑ จะใช้บังคับข้าราชการซึ่งถูกอธิบดีกรมราชทัณฑ์สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกด้วยหรือไม่ หรือคงใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ถูกลงโทษสถานอื่น ๆ แต่กรณีเดียว ซึ่งควรจะได้พิจารณาเปรียบเทียบจากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้ประกาศใช้ และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

คำว่า “คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุด” นั้น ไม่คลุมถึงกรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออก เพราะเมื่อพิจารณาถึงวิธีดำเนินการลงโทษตามมาตรา ๑๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า สำหรับโทษไล่ออกหรือปลดออกนั้น มาตรา ๑๑ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ให้อธิบดีมีอำนาจไล่ออกหรือปลดออกได้ และมีได้บัญญัติถึงวิธีดำเนินการอื่นใดต่อไป แตกต่างจากการลงโทษสถานอื่น ๆ เช่น ตัดเงินเดือน ต่าหนิโทษ เมื่อผู้บังคับบัญชาคนใดได้สั่งลงโทษไปแล้วจะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ซึ่งวิธีดำเนินการลงโทษสถานอื่น ๆ ดังกล่าวมานี้แตกต่างกับวิธีดำเนินการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ ซึ่งมีได้บัญญัติให้รายงานไปจนถึงอธิบดี ฉะนั้น เมื่อมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติให้มีการรายงานไปจนถึงอธิบดีเช่นนี้ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษอยู่แล้ว โดยเหตุนี้คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ซึ่งส่งเกี่ยวกับการลงโทษสถานอื่น ๆ ให้เป็นที่สุด ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่อาจร้องทุกข์ต่อไปได้

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๑๐

เรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๑๐

นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นควรลงโทษให้ออกตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว มาตรา ๙๐ วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ ว่าด้วยการสอบสวนและการสั่งลงโทษมาใช้บังคับโดยอนุโลม นายกรัฐมนตรีจะต้องรายงานอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวงตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง ประกอบกับ มาตรา ๘๕ (๑) เพราะการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร หากตัวบทกฎหมายชัดเจนอยู่แล้วก็ต้องถือว่ากฎหมาย

นั้นมีความหมายตามความชัดเจนแห่งตัวอักษร หากตัวอักษรไม่ชัดเจน
จึงอาจจะนำความหมายจากตัวบทกฎหมายทั้งฉบับมาประกอบการแปล
ก็ได้ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๙๐
และมาตรา ๘๕ มีความหมายชัดเจนอยู่แล้วว่า ถ้าคณะกรรมการ
สอบสวนเห็นควรให้ออกจากราชการต้องเสนอเรื่องต่อ อ.ก.พ. ดังนั้น
เมื่อ อ.ก.พ. สอบสวนและและรายงานผลการสอบสวนมาแล้วก็ต้อง
รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาต่อไป นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตาม
มาตรา ๙๑ สั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนโดยไม่รายงานอนุกรรมการ
ข้าราชการพลเรือนกระทรวงไม่ได้ เพราะกรณีตามมาตรา ๙๑ เป็นเรื่อง
ทำผิดวินัยยังไม่ถึงร้ายแรง

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๑๘

เรื่องเสร็จที่ ๑๙/๒๕๑๘

พนักงานเทศบาลที่ถูกสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกก่อนที่จะมี
การโอนไป ย่อมพ้นสภาพการเป็นพนักงานเทศบาลไปแล้ว จึงไม่โอนมา
ตามข้อ ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕
ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่สิทธิในการเคยเป็นข้าราชการ
กรุงเทพมหานครได้โอนมาเสมือนเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครตาม
ข้อ ๒๕ แต่โดยที่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ ไม่มีบทบัญญัติที่จะใช้บังคับกับกรณี
พนักงานเทศบาลที่ถูกสั่งไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกไปก่อนแล้ว จึง
ต้องพิจารณาโดยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามมาตรา ๔ แห่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครฯ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่ง
พระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับกรณีนี้ ถือได้ว่าเป็นกิจการอย่างหนึ่งที่
กรุงเทพมหานครรับโอนพนักงานเทศบาลมาจากเทศบาลนครหลวงตาม
ข้อ ๒๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม
พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังนั้น เมื่อคำสั่งลงโทษปลดออกกรายนี้กระทำโดยไม่ได้ตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของ
ก.ท. ว่าด้วยการสอบสวน จึงเป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครจะต้อง
ดำเนินการต่อไป

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๒๔

เรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๒๔

๑. กฎหมายนิรโทษกรรมตราขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่การกระทำผิด
อาญาที่ได้เกิดขึ้นแล้วอันเป็นการลบล้างองค์ประกอบทางกฎหมายของ

การกระทำที่เป็นความผิดอาญา เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำนั้นเป็นความผิดอีกต่อไปเท่านั้น แต่ไม่อาจลบล้างการกระทำอันเป็นข้อเท็จจริงที่ได้เกิดขึ้นแล้วได้ ดังนั้น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ ๒๕ และวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๐ ย่อมมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่มีการกระทำนั้น โดยลบล้างมลทินความผิดทางอาญาเท่าที่จะทำได้ ๒. กฎหมายนิรโทษกรรมเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น หากต้องการยกเว้นความรับผิดชอบทางแพ่งหรือความรับผิดชอบทางวินัยก็ต้องบัญญัติไว้ชัดเจน และเมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่าเป็นการลบล้างเฉพาะความผิดอาญาเท่านั้น โดยหลักแล้ว การพิจารณาโทษทางวินัยเป็นเรื่องการปกครองบังคับบัญชาอันเป็นเอกเทศจากการลงโทษทางอาญา การลงโทษทางวินัยจึงไม่มีผลต่อการลงโทษทางอาญา แต่การลงโทษทางอาญาอาจมีผลต่อการลงโทษทางวินัยได้ในกรณีที่กำหนดให้การกระทำความผิดทางอาญาบางประเภทเป็นความผิดทางวินัย การที่จะลงโทษทางวินัยได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับกระทำความผิดอันเป็นมูลฐานของความผิดวินัย หากความผิดวินัยมีมูลฐานจากการถูกลงโทษทางอาญาในความผิดอาญาที่ได้รับการนิรโทษกรรมไปแล้วก็ไม่อาจอาศัยการถูกลงโทษทางอาญานั้นเป็นมูลฐานในการลงโทษทางวินัยได้อีก ดังนั้น คำสั่งกรมตำรวจ ที่ ๑๕๒๙/๒๕๒๑ ที่สั่งให้ไล่ พ.ต.ท. ม. ออกจากราชการนั้นมีมูลฐานมาจากการถูกลงโทษทางอาญาที่ได้รับนิรโทษกรรมไปแล้วจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. การที่ พ.ต.ท. ม. ถูกลงโทษทางวินัยภายหลังที่ได้มีพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ แล้ว พ.ต.ท. ม. จึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ และเมื่อ ก.ตร. รับฟังคำอุทธรณ์แล้วเห็นว่า คำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์มีเหตุผลอันควรรับฟังได้ เนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากการกระทำผิดทางอาญาที่ได้รับนิรโทษกรรมฯ ไปแล้ว ต้องถือว่ามิได้เคยรับโทษมาก่อนเลย ดังนั้น จึงเห็นควรให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการตามเดิม โดยให้มีสิทธินับระยะเวลาระหว่างที่ถูกออกจากราชการเข้าเป็นอายุราชการ และได้รับเงินเดือนเต็มจำนวนย้อนหลังไปถึงวันที่ถูกไล่่ออกด้วย

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๒๕

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๑/๒๕๒๕ พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้อธิการวิทยาลัยครูเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัยครู แต่ไม่ได้

กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ประการอื่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ก็ได้กำหนดให้ตำแหน่งอธิการเป็นตำแหน่งข้าราชการครู อธิการจึงไม่มีอำนาจสั่งดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และเนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเงินเดือน การกำหนดคุณสมบัติและมาตรฐานสำหรับตำแหน่ง ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ตำแหน่งอธิการได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ จึงไม่อาจมอบหมายให้อธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เรื่องเสร็จที่ ๓๗๔/๒๕๒๕

จ.ส.ต. บ. ได้ยื่นใบลาออกแต่ยังคงปฏิบัติราชการตลอดมา จนเวลาล่วงเลยถึงหกปีเศษ เท่ากับไม่ได้ติดใจลาออกตามวันที่ได้ระบุในหนังสือลาออก แต่ได้เปลี่ยนใจออกจากราชการนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการ คือวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ และผู้บังคับบัญชาเองเมื่อได้รับหนังสือลาออกแล้วก็ได้มีคำสั่งอนุญาต หรือยับยั้งการลาออก กลับปล่อยปละละเลยให้เวลาล่วงเลยถึงหกปีเศษ อีกทั้งยังขึ้นเงินเดือนและเลื่อนยศให้ด้วย กรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นข้อเสนอลาออกของผู้บังคับบัญชาที่จะให้ จ.ส.ต. บ. ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ แทนวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๙ และ จ.ส.ต. บ. มิได้โต้แย้ง กรณีจึงเห็นได้ว่า จ.ส.ต. บ. ได้ยอมรับสภาพความเป็นจริงที่ตนคงดำรงตำแหน่งตลอดมา ดังนั้น จึงต้องอนุมานถือว่าพ้นสภาพจากการเป็นข้าราชการตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ เป็นต้นไป

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๕๖๑/๒๕๒๗

คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) มีอำนาจควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ กนอ. ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และในการบริหารกิจการ ผู้ว่าการฯ ต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ กนอ. ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง นอกจากนี้คณะกรรมการ กนอ. อาจมีมติให้ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗ (๕) ได้ คณะกรรมการ กนอ. จึงมีอำนาจตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยก่อนหรือไม่ก็ได้ หากคณะกรรมการ กนอ. เห็นว่าสมควรสอบสวนผู้ว่าการฯ ก็ย่อมมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ว่าการได้

ส่วนปัญหาว่า ในระหว่างที่มีการสอบสวน คณะกรรมการ กนอ. จะมีอำนาจสั่งพักงานผู้ว่าการหรือไม่ ในประเด็นนี้ขึ้นอยู่กับว่าคำว่า “พักงาน” ที่ กนอ. ใช้อยู่ในระเบียบหรือข้อบังคับของ กนอ. ว่า การถูกสั่ง “พักงาน” จะมีผลให้มีการงดจ่ายเงินเดือนทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้ว่าการด้วยหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าการพักงานนั้นจะมีผลให้มีการงดจ่ายเงินเดือนของผู้ว่าการด้วย โดยข้อบังคับ กนอ. มิได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า คณะกรรมการ กนอ. มีอำนาจสั่งพักงานผู้ว่าการได้ แต่โดยที่การที่จะตีความให้คณะกรรมการ กนอ. มีอำนาจสั่งพักงานผู้ว่าการได้เช่นนี้ย่อมมีข้อโต้แย้งได้มาก ทั้งนี้ เพราะ “มติ” ของคณะกรรมการ กนอ. ที่สั่งพักงานผู้ว่าการ จะมีผลกระทบต่อสิทธิการรับเงินเดือนของผู้ว่าการโดยผู้ว่าการมิได้มีโอกาสได้ทราบล่วงหน้ามาก่อนว่า ตามข้อบังคับของ กนอ. ตนอาจจะถูกพักงานและถูกงดการจ่ายเงินเดือนทั้งหมดหรือบางส่วนได้อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ กนอ. ย่อมมีมติให้ผู้ว่าการงดเว้น (หรือเปลี่ยนแปลง) การปฏิบัติ “หน้าที่” (ในฐานะผู้ว่าการ) เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่มีการสอบสวนเกี่ยวกับการทำงานของผู้ว่าการได้ เพราะ คณะกรรมการ กนอ. ย่อมมีอำนาจควบคุมดูแลโดยทั่วไปและสามารถมีมติที่เกี่ยวกับการบริหารได้ตามที่เห็นสมควร (โดยมีเหตุผล) ทั้งนี้ โดยมีข้อจำกัดว่า “หน้าที่ของผู้ว่าการ” ที่คณะกรรมการ กนอ. จะมีมติให้งดเว้นฯ ได้นั้น จะต้องไม่เป็น “หน้าที่” ที่บัพทมาตราของพระราชบัญญัติได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการโดยเฉพาะเจาะจง โดยมีให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ กนอ.

เรื่องเสร็จ พ.ศ. ๒๕๓๐

- เรื่องเสร็จที่ ๓๕๗/๒๕๓๐
๑. กรณีที่ผู้ว่าการฯ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่บริหารกิจการของการนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของผู้ว่าการฯ ย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่จะสั่งให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ ส่วนการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยวิธีการเช่นไรนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี และโดยเหตุนี้การที่รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง และทำให้การใช้อำนาจของรัฐมนตรีเป็นไปได้อย่างรอบคอบยิ่งขึ้นนั้น จึงเป็นกรณีที่รัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
 ๒. มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ เป็นเรื่องให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการและรับผิดชอบกฎหมาย

กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น ส่วนมาตรา ๖๒ ก็บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กนอ. และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจรัฐมนตรีในการลงโทษทางวินัยพนักงานหรือผู้ว่าการแต่อย่างใด รัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยผู้ว่าการฯ อย่างไรก็ดี หากปรากฏจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นว่ากรณีมีมูลความผิด รัฐมนตรีก็ชอบที่จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป อย่างไรก็ดี เนื่องจากผู้ว่าการฯ เป็นพนักงานของ กนอ. ได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและต้องบริหารกิจการโดยรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการ ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลความผิด การพิจารณาโทษหรือการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ว่าการย่อมเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำหนดขึ้นตามมาตรา ๒๓ (๕) ประกอบกับมาตรา ๒๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ แต่ข้อ ๖๑ แห่งข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๑๔ ว่าด้วยพนักงานพ.ศ. ๒๕๒๕ มิได้กล่าวถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานในระดับผู้ว่าการไว้ การพิจารณาโทษผู้ว่าการในกรณีที่กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงคงมีสถานเดียว คือ คณะกรรมการฯ ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ (๕) แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบให้ผู้ว่าการฯ พ้นจากตำแหน่ง

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๒๕๒/๒๕๓๑ ผู้มีอำนาจลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ย่อมมีอำนาจลงโทษข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้ออกจากราชการไปแล้วได้ตามควรแก่กรณีของการกระทำผิดวินัย โดยไม่จำกัดว่าจะต้องลงโทษให้ออกหรือปลดออกหรือไล่ออก อย่างหนึ่งอย่างใดเท่านั้น จะลงโทษต่ำกว่านั้นไม่ได้ เพราะถ้าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนหรือตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์แก่ข้าราชการซึ่งกระทำผิดวินัยแต่ได้ออกจากราชการไปแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ก็จะต้องบัญญัติจำกัดอำนาจ อ.ก.พ.กระทรวง มิให้มีอำนาจลงโทษลดขั้นเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์แก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้วไว้ให้

ปรากฏอย่างชัดแจ้ง รวมทั้งห้ามมิให้ผู้มีอำนาจลงโทษพิจารณาลงโทษลดชั้นเงินเดือนหรือตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์สำหรับข้าราชการดังกล่าวที่คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยซึ่งไม่ถึงขั้นร้ายแรงไว้ด้วย แต่เมื่อไม่ได้บัญญัติไว้ก็ต้องแปลความว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความประสงค์ที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างเดียวกันสำหรับข้าราชการซึ่งกำลังรับราชการอยู่และข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้ว

ส่วนจะกำหนดวันสั่งลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งตั้งแต่วันใดนั้น เห็นว่าข้าราชการที่จะถูกสั่งลงโทษตามมาตรา ๘๙ เป็นกรณีมีผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงก่อนออกจากราชการ ดังนั้น ผู้มีอำนาจจึงต้องพิจารณาสั่งลงโทษย้อนหลังไปในวันที่ข้าราชการผู้นั้นยังคงรับราชการอยู่ เพื่อให้คำสั่งลงโทษมีผลใช้บังคับ แต่จะสั่งลงโทษย้อนหลังไปก่อนวันปรากฏกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงไม่ได้

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๓

เรื่องเสร็จที่ ๔๖๓/๒๕๓๓

๑. จำสืบทารวจ "กระสินธ์"ฯ ถูกไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๕ และอยู่ในข่ายได้รับการล้างมลทิน ผู้บังคับบัญชาจึงไม่อาจดำเนินการตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ อีก แต่โดยที่จำสืบทารวจ "กระสินธ์"ฯ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อกรมตำรวจ สิทธิอุทธรณ์ไม่ถูกลบล้างไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทิน ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องดำเนินการต่อไปตามบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับจำสืบทารวจ "ประทีน"ฯ และจำสืบทารวจ "ปรีชา"ฯ เนื่องจากเป็นปัญหาเดียวกันกับปัญหาใน ๑. จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก ส่วนสืบทารวจเอก "สังคม"ฯ ได้รับโทษไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ และมีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ จึงได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรมตำรวจจึงไม่มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงการลงโทษอีกได้ และเมื่อสืบทารวจเอก "สังคม"ฯ ได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้วจึงไม่มีกรณีที่กรมตำรวจจะต้องดำเนินการอย่างใดอีก

เรื่องเสร็จที่ ๔๖๘/๒๕๓๓

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา มิใช่เป็นเรื่องความผิด

ต่อวินัยและแบบธรรมเนียมของทหารที่จะถือเป็นการกระทำผิดวินัย ทหารตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัย ทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจหน้าที่ลงทัณฑ์ ทางวินัยได้ แต่อาจพิจารณาโทษในทางปกครองตามข้อบังคับและระเบียบแบบแผนที่กระทรวงกลาโหมกำหนดไว้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้นอกจากนี้ โดยที่มาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ มุ่งประสงค์จะให้มีการดำเนินการ เพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิด ทางวินัยและทางอาญาไว้ทั้งสองทาง มิใช่ดำเนินการเพียงทางใดทางหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๙ ทวิ และมาตรา ๑๙ ตรี ทุกกรณี กล่าวคือ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น ทำการสอบสวนทางวินัยและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน หรือ ดำเนินการพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว และแจ้งผลการ ดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในเวลาที่กำหนด ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการทหารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูล ความผิดทางวินัยและทางอาญาดังกล่าวจะต้องดำเนินการทางวินัยแก่ ข้าราชการทหารผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร ตลอดถึงการ ดำเนินการทางปกครองตามข้อบังคับและระเบียบแบบแผนที่ กระทรวงกลาโหมกำหนดไว้ แม้ว่าข้าราชการทหารดังกล่าวจะถูกดำเนิน คดีอาญาและศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด หรือศาลยังไม่ได้มี คำพิพากษา เพียงแต่มีคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหรืออัยการ ทหารก็ตาม

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๔

เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๓๔

บทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. ๒๕๑๘ มีความหมายแต่เพียงว่าอธิการวิทยาลัยครูเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานทั่วไปของวิทยาลัยครูเท่านั้น ส่วนการดำเนินการทางวินัยแก่ ข้าราชการครูต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งบัญญัติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว และแม้ว่ามาตรา ๓๓ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ จะบัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา ๔๒ มีอำนาจมอบหมายให้ตำแหน่งใดบังคับบัญชา ข้าราชการครูในหน่วยงานทางการศึกษาใดในฐานะใดได้ก็ตาม แต่เมื่อ พิจารณาประกอบกับมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่ง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การมอบหมายการบังคับบัญชา

ดังกล่าวจำกัดเฉพาะการมอบให้แก่ข้าราชการครูที่มีการกำหนดตำแหน่งไว้โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้าราชการครูฯ เท่านั้น เมื่ออธิการวิทยาลัยครูมิใช่เป็นข้าราชการครูและมิได้เป็นผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การจะมอบหมายให้อธิการวิทยาลัยครูมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการครูจึงกระทำมิได้

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๖/๒๕๓๔

ผู้ที่ส่งลงทัณฑ์ หรือผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ที่ส่งลงทัณฑ์ หรืออธิบดีกรมตำรวจมีอำนาจตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ที่จะเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ เพราะโทษให้ออกดังกล่าวก็เป็นทัณฑ์สถานหนึ่งตามมาตรา ๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ การลงโทษดังกล่าวก็อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยตำรวจฯ มิได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ เมื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่งแล้ว ก็เท่ากับคำสั่งเดิมถูกยกเลิกไป ไม่มีการออกจากราชการตามคำสั่งเดิม กรณีอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา ๙ วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ โดยไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน เพราะมาตรา ๙ วรรคแปด ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ ทั้งนี้ เฉพาะข้าราชการตำรวจหรือนายสิบตำรวจซึ่งมิใช่ระหว่างประจำการตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือเสมือนพนักงานตามมาตรา ๙ วรรคแปดแห่งพระราชบัญญัติวินัยตำรวจฯ เท่านั้น

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖/๒๕๓๔

การสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ในกรณีของนาง ศ. นี้ เป็นการสั่งการว่า การดำเนินการทางวินัยของ ทศท. แก่นาง ศ. ไม่เหมาะสม เพราะการกระทำของนาง ศ. เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงสั่งการให้ ทศท. สั่งลงโทษปลดนาง ศ. ออกจากงาน ซึ่งผู้อำนวยการ ทศท. จะต้องไปออกคำสั่งลงโทษปลดนาง ศ. ออกจากงานโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๒๖ ของข้อบังคับว่าด้วยวินัยและโทษผิดวินัยขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น แม้ว่าคำสั่งของผู้อำนวยการ ทศท. ที่สั่งปลดนาง ศ. ออกจากงานจะไปอ้างเหตุแห่งการลงโทษเพื่อให้เป็นไปตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาศัยอำนาจสั่งการตามนัยมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ

กรณีดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ส่งลงโทษพนักงานองค์การโทรศัพท์โดยตรง แต่ถือเป็นกรณีที่ผู้อำนวยการ ทศท. เป็นผู้ส่งลงโทษนาง ศ. โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับว่าด้วยวินัยและโทษผิดวินัยขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยฯ นาง ศ. จึงย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้นได้ตามข้อบังคับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษพนักงาน พ.ศ. ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๓๔

แม้มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ จะไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งถึงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แต่เนื่องจากการสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและลงโทษทางวินัยโดยตรง ประกอบกับมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจในการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน คือ ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการตำรวจตำแหน่งสารวัตรหรือเทียบสารวัตรลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนได้ทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งนำมาอนุโลมใช้กับข้าราชการตำรวจตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ

เรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๓๔

การดำเนินการทางวินัยที่ได้ดำเนินการสอบสวนและทำรายงานเสนอความเห็นต่อผู้สั่งแต่งตั้งจนถึงขั้นที่ผู้สั่งแต่งตั้งได้สั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการเสร็จสิ้นไปแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นความผิดเรื่องเดียวกันมาในภายหลังอีก ย่อมไม่อาจดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการในเรื่องเดียวกันนี้อีกได้ และกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องนำเสนอผลการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนตามมาตรา ๑๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ หากการสอบสวนได้แล้วเสร็จจนได้ดำเนินการลงโทษแล้ว ไม่ต้องนำเสนอผลการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาประกอบการพิจารณาอีก

เรื่องเสร็จที่ ๕๖๑/๒๕๓๔

๑. ในกรณีที่ได้มีการสั่งให้สอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ก่อนวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ใช้บังคับ และการสอบสวนนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องเสนอ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นจะต้องเสนอการสอบสวนให้ ก.ตร. พิจารณาเนื่องจากมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ฯ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. แล้ว ดังนั้น การสอบสวนที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องเสนอให้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณาตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ฯ มีผลใช้บังคับ จึงต้องเสนอให้ ก.ตร. พิจารณา

๒. การรายงานการดำเนินการทางวินัย การลงโทษข้าราชการ และการรายงานการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ จะต้องกระทำทั้งในกรณีการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สำหรับการรายงานการดำเนินการทางวินัย การลงโทษข้าราชการ และการรายงานการสั่งให้ออกจากราชการ ในกรณีการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการตำรวจและมีอำนาจที่จะสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ ตามควรแก่กรณีได้ ตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ฯ ส่วนในกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เนื่องจากมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบสวนพิจารณาไว้ว่า ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก นั้น นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ จะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่พิจารณาและเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใดให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ แล้วแต่กรณี สั่งให้เป็นไปตามนั้นแต่โดยที่มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ฯ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ดังนั้น ในกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. แล้ว ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีอำนาจพิจารณาสำนวน

การสอบสวนทางวินัยข้าราชการตำรวจโดยสั่งเปลี่ยนแปลงโทษที่ ก.ตร. ได้มีมติแล้วอีกได้

๓. ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและลงโทษทางวินัยและลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจที่สังกัดอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมตำรวจนั้น

(๑) ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่สังกัดอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดโดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ประกอบกับมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ ๓๘ฯ แต่ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมหรือเพื่อให้ได้ความชัดเจน ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวนก่อนการสั่งลงโทษได้

ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจที่สังกัดอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการตำรวจทุกตำแหน่งตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ประกอบกับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ฯ

(๒) ในกรณีการกระทำผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจลงโทษข้าราชการตำรวจที่สังกัดอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคทุกตำแหน่งภายในขอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และกฎกรรมการข้าราชการพลเรือนฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ฯ ประกอบกับมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ฯ

ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งตั้งแต่สารวัตร หรือเทียบสารวัตรลงมาตามมติของ อ.ก.ตร. จังหวัดเท่านั้นตามมาตรา ๘๖ ทวิวรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ ประกอบกับมาตรา ๓๙ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการตำรวจ ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ฯ

๔. โดยที่มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ฯ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. จังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ตร. จังหวัด ดังนั้น อำนาจของ อ.ก.พ. กระทรวงที่จะพิจารณาสำนวนในกรณีที่กรมตำรวจมีความเห็นขัดแย้งกับ อ.ก.ตร. จังหวัดตามมาตรา ๘๖ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ จึงเปลี่ยนมาเป็นอำนาจของ ก.ตร. แล้วเมื่อกรมตำรวจมีความเห็นขัดแย้งกับ อ.ก.ตร. จังหวัด จึงต้องนำสำนวนเสนอ ก.ตร. พิจารณาต่อไป

๕. มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ มิได้มีการแก้ไขโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ฯ และเมื่อบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรออกจากราชการฐานหย่อนความสามารถ หรือบกพร่องต่อหน้าที่และมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกลสอบสวน อนุกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวงมหาดไทยจึงยังคงมีอำนาจดังกล่าวอยู่เช่นเดิม

เรื่องเสร็จที่ ๖๔๕/๒๕๓๔

มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการ หรือสั่งดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ รายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นตามลำดับ จนถึงปลัดกระทรวง ฯลฯ และวรรคสามของมาตราเดียวกันก็กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งดังกล่าวที่ได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๘๖ ทวิ ได้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้ส่งลงโทษที่ได้รับรายงานตามวรรคหนึ่งมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๘๖ ทวิ ได้ โดยไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้ส่งลงโทษขึ้นไปเพียงระดับเดียวเท่านั้น

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๕

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๒/๒๕๓๕ ในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์สำหรับข้าราชการครูนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์ได้ทุกกรณีตามมาตรา ๑๐๓ มาตรา ๑๐๔ และมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ นอกจากนี้ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อไปได้อีกตามมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้ในลักษณะที่ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทุกราย มิให้กระบวนการลงโทษทางวินัยข้าราชการสิ้นสุดรวบรัดเพียงการพิจารณาลงโทษในครั้งเดียวไม่ว่าจะเป็นการสั่งลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาในระดับใด โดยได้ให้อีกาสข้าราชการที่ถูกลงโทษสามารถแสดงหลักฐานหรือเหตุผลพิสูจน์การกระทำที่ถูกลงโทษได้อีกครั้งหนึ่ง สิทธิอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยจึงเป็นสิทธิที่มีกฎหมายรับรองไว้ให้กระทำได้ การที่จะถือว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ลงโทษเพียงภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงโทษเป็นให้ออกปลดออก หรือไล่ออก แล้วให้อุทธรณ์ได้ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และเกิดความลักลั่นในการปฏิบัติต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้กระทำเช่นนั้นได้ สำหรับกรณีของนายไพบูลย์ฯ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษจากให้ตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีซึ่งได้สั่งการตามมติของ ก.ค. นั้น การสั่งการของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงการสั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไปตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ การออกคำสั่งใหม่ของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงมีผลลบล้างคำสั่งเดิมและให้ลงโทษตามคำสั่งใหม่ซึ่งเป็นคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังนั้น นายไพบูลย์ฯ จึงสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อไปได้ โดยใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๓ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ และเมื่อเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีเป็นผู้ส่งลงโทษนายไพบูลย์ฯ จึงต้องอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

เรื่องเสร็จที่ ๓๒๓/๒๕๓๕

๑. เมื่อศาลจังหวัดมุกดาหารมีคำพิพากษาให้นาย ส. เป็นบุคคลล้มละลาย นาย ส. จึงมีสภาพเป็นบุคคลล้มละลาย และจะพ้นสภาพจากการเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อศาลมีคำสั่งยกเลิกการล้มละลาย
๒. เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้นาย ส. เป็นบุคคลล้มละลายแล้ว ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุก็มีอำนาจสั่งให้นาย ส. ออกจากราชการได้ และสามารถสั่งให้นาย ส. ออกจากราชการได้ภายหลังจากศาลจังหวัดมุกดาหารมีคำพิพากษาให้นาย ส. เป็นบุคคลล้มละลาย โดยไม่จำเป็นต้องรอการสั่งไว้จนคดีถึงที่สุดในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา เพราะในคดีล้มละลายไม่มีการทุเลาการบังคับคดีระหว่างการอุทธรณ์หรือฎีกา
๓. เมื่อศาลจังหวัดมุกดาหารมีคำพิพากษาให้นาย ส. เป็นบุคคลล้มละลายแล้ว แต่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุได้สั่งให้นาย ส. ออกจากราชการจนนาย ส. ประนอมหนีภายหลังการล้มละลายได้ตามนัยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และศาลมีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายของนาย ส. แล้ว ในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่านาย ส. พ้นจากสภาพการเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว จึงไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจึงไม่อาจสั่งให้นาย ส. ออกจากราชการได้

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๘/๒๕๓๕

แม้ว่ามาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ จะระบุเจาะจงให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แล้ว เห็นได้ว่าความมุ่งหมายของมาตรา ๖๑ นั้นประสงค์จะให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมใช้บังคับแก่ข้าราชการตำรวจในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพื่อบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ถูกยกเลิกไปโดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทน ในการใช้บังคับมาตรา ๖๑ ดังกล่าวจึงต้องนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจและกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจมีความครบถ้วนสมบูรณ์ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจโดยเพิ่มบทบัญญัติเรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการใช้กฎหมายดังกล่าวต่อไป

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๐/๒๕๓๕ การสั่งไล่พ้นตำรวจโท จ. (นอกราชการ) ออกจากราชการโดยคำสั่งกรมตำรวจ ให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๕ นั้น ย่อมถือว่าพ้นตำรวจโท จ. ได้รับโทษให้ไล่ออกจากราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๕ โดยผลของคำสั่งนี้ เมื่อพ้นตำรวจโท จ. ได้กระทำความผิดก่อนวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงย่อมเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๓๐

เรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติให้รับเรื่องร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติไปแล้ว แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปในระหว่างนั้นแล้วก็ตาม มาตรา ๒๑ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการต่อไปได้ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการแล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเห็นว่าผู้นั้นมีความผิด นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งหรือดำเนินการให้มีการลงโทษตามมาตรา ๒๑ ทวิ ต่อไปได้เสมอ เสมือนว่าผู้นั้นยังไม่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๖

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๕/๒๕๓๖ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีคำสั่งลงโทษข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งการตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ตามนัยของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และพนักงาน

รัฐวิสาหกิจผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษพนักงานได้

เรื่องเสร็จที่ ๖๘๑ - ๖๘๒/ ๒๕๓๖ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติว่า “ การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ” ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๕๓๗ ได้บัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจไว้ในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัติ โดยบัญญัติให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ ถ้าผู้ร้องทุกข์ยังไม่หมดสงสัยหรือไม่พอใจในคำชี้แจงของผู้บังคับบัญชา อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้ เมื่อพิจารณามาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว เห็นว่า “ อธิบดีกรมตำรวจ ” อยู่ในฐานะ “ ผู้ใต้บังคับบัญชา ” และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อยู่ในฐานะ “ ผู้บังคับบัญชา ” และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ถึงแม้พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๕๓๗ จะบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้คคลต้นเหตุของการร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจก็ได้บัญญัติให้การพิจารณาของผู้บังคับบัญชาเป็นเด็ดขาด เพราะยังได้บัญญัติให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้อีก ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่จะนำมากล่าวอ้างว่าต้องให้ ก.ตร. เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ของอธิบดีกรมตำรวจ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นประธาน ก.ตร. อาจนำคำชี้แจงของตนปรึกษา ก.ตร. ก่อนแจ้งให้อธิบดีกรมตำรวจทราบก็ย่อมกระทำได้ และไม่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งการประการใด อธิบดีกรมตำรวจก็อาจร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลได้อีก และเมื่อนายกรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาดประการใด คำวินิจฉัยชี้ขาดของนายกรัฐมนตรีย่อมเป็นที่สุด

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๗

เรื่องเสร็จที่ ๔๐๔/๒๕๓๗ การที่มาตรา ๒๑ จัดว่า แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นกรณีที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ได้กลับมาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีก เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจออกจาก

ราชการไปและกลับเข้ารับราชการภายใน ๑ ปีนับจากวันพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจึงไม่ใช่ผู้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒๑ จัตวา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงดำเนินการสอบสวนต่อไปได้โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันออกจากราชการ

เรื่องเสร็จที่ ๘๙๖/๒๕๓๗ การที่นายกรัฐมนตรีส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาให้ความเห็นก่อนนั้น เป็นการพิจารณาในฐานะองค์กรที่รักษาบริหารงานบุคคลตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการพิจารณาเป็นการภายใน มิใช่เป็นการพิจารณาทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อมาตรา ๑๐๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๐๒ วรรคห้า เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้นายกรัฐมนตรีส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใดให้นายกรัฐมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ดังนั้นในชั้นนี้นายกรัฐมนตรีจึงต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง มาตรา ๑๐๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือนฯ เสียก่อน

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๘

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๓๘ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการบัญญัติให้มีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเป็นสองส่วน ส่วนแรก การดำเนินการที่มีผลต่อตัวข้าราชการนั้น และส่วนที่สองการดำเนินการที่มีผลต่อทรัพย์สินที่เป็นปัญหา ในส่วนการดำเนินการที่มีผลต่อตัวข้าราชการนั้น ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจโดยเฉพาะของนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการส่งลงโทษ โดยอาศัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการลงโทษไปบนพื้นฐานของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว จึงไม่มีเหตุอันใดที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ การส่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นอำนาจและดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยเฉพาะและสั่งการตามกฎหมาย บุคคลอื่นใดก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เช่นเดียวกัน ส่วนในเรื่องการดำเนินการที่มีผลต่อตัวทรัพย์สินนั้น กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลที่จะ

วินิจฉัย ซึ่งเมื่อศาลฟังตามพยานหลักฐานที่น่าสืบในศาลว่าผู้นั้น ได้ทรัพย์สินมาโดยชอบและสั่งไม่ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ก็หาได้ กระทบกระเทือนการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ เพราะ คำพิพากษาของศาลเป็นการวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นที่ว่าสมควร ทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่เท่านั้น

เรื่องเสร็จที่ ๖๙๒/๒๕๓๘ แม้เรื่องที่กรมราชทัณฑ์และคณะกรรมการ ป.ป.ป. สอบสวนจะเป็นเรื่อง เดียวกัน คือการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในการจัดซื้อทรายเพื่อนำมาใช้ ในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง แต่กรมราชทัณฑ์มิได้กล่าวหานายประมวลฯ และนายสมใจฯ ว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมิได้มีการตั้ง คณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการทั้งสอง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติชี้มูลความผิดของ ข้าราชการทั้งสองว่า มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีจึงแตกต่างกัน และปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่านายประมวลฯ และนายสมใจฯ ยังไม่เคย ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือ มาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในเรื่องการทุจริตซื้อทรายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติชี้มูลความผิดในเรื่องเดียวกันมาในภายหลัง โดยเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาของ ข้าราชการดังกล่าวก็ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวน การกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการผู้นั้นด้วย ทั้งนี้ ตาม มาตรา ๑๙ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๓๙

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๓/๒๕๓๙ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๙ เรื่อง การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่รองประธาน ก.อ. จะทำหน้าที่แทนประธาน ก.อ. ได้เพียง ๒ กรณี คือ (๑) มาตรา ๒๐ วรรคสอง กำหนดให้รองประธาน ก.อ. เป็นประธานในที่ประชุม ก.อ. ได้ ในกรณีที่ประธาน ก.อ. ไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และ (๒) มาตรา ๑๕ ตรี วรรคสี่ กำหนดให้รองประธาน ก.อ. ทำหน้าที่ประธาน

ก.อ. ได้ในทุกเรื่องในระหว่างที่ประธาน ก.อ. พ้นจากตำแหน่ง กรณีจึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้วางระบบในมาตรา ๑๕ ตรี ว่า ในกรณีที่ประธาน ก.อ. พ้นจากตำแหน่ง ให้รองประธาน ก.อ. สามารถทำหน้าที่ประธาน ก.อ. ได้ ทุกเรื่องนอกเหนือจากงานการประชุม โดยรวมถึงการลงนามในคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย ดังนั้น ในกรณีที่ประธาน ก.อ. พ่วยหนักจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่ใกล้เคียงกับกรณีที่ไม่มีประธาน จึงควรมีสภาพกฎหมายทำนองเดียวกัน โดยพิจารณาจากกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมายในเรื่องนี้ ซึ่งจะยังผลให้กระบวนการพิจารณางานของคณะกรรมการ ก.อ. เป็นไปอย่างต่อเนื่องด้วย ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งลงนามโดยรองประธาน ก.อ. ปฏิบัติหน้าที่แทนประธาน ก.อ. ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๓๙ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ได้ถูกยกเลิกไปโดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทน ในการใช้บังคับมาตรา ๖๑ จึงต้องนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย ดังนั้น เมื่อนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ในมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้ว เรื่องวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจจึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย และเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สิทธิผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิร้องทุกข์ได้แทนการอุทธรณ์ (มาตรา ๑๒๙) ข้าราชการตำรวจซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการในกรณีที่มิใช่เป็นการถูกสั่งลงโทษทางวินัย จึงมีสิทธิร้องทุกข์ได้แต่จะอุทธรณ์ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๑๑ ของประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๐

เรื่องเสร็จที่ ๖๕๐/๒๕๔๐ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ของข้าราชการครูไว้เป็นการเฉพาะ เพราะฉะนั้น ในเรื่องดังกล่าวจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม ตามนัยมาตรา ๔ (๑) และมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ เมื่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และมีฐานะเป็นกอง โดยมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจึงมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๓๙ การนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลมตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ ในกรณีนี้จึงได้แก่มาตรา ๑๒๕ (๒) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ดังนั้น ในกรณีที่ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งเป็นคำสั่งลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของผู้ว่าการการประถมศึกษาจังหวัดจึงต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค. กรม

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๑

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕/๒๕๔๑ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติวางหลักไว้ว่า “วิธีปฏิบัติราชการตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง การสอบสวนทางวินัยเป็นการ

พิจารณาทางปกครองและผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยเป็นคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องพิจารณาว่าข้อ ๒๑ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดว่า “ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ซึ่งจะถูกสอบปากคำเข้ามาในที่สอบสวนคราวละหนึ่งคน ห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวน เว้นแต่บุคคลซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน” เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีว่าในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้” เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยสูงกว่าข้อ ๒๑ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ฯ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาสามารถปกป้องสิทธิของตนได้ดีกว่า หากมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่ตนต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น จึงต้องนำมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ

เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๔๑

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกของพันตำรวจโท ธ. มีกฎหมายที่ต้องพิจารณา ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยบัญญัติไว้เชื่อมโยงกันว่าข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษไล่ออกมีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหนังสือร้องเรียนของพันตำรวจโท ธ. ทั้งสิบเอ็ดฉบับ ก็มีเนื้อหาส่วนหนึ่งได้กล่าวถึงและโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ให้ไล่ออกจากราชการ จึงถือได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษแล้ว ส่วน ก.ตร. จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่นั้น ข้อเท็จจริงจะต้องปรากฏว่า ได้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อหนังสือฉบับที่หนึ่งมีถึงเลขานุการ ก.ตร. ถือได้ว่าเป็นการอุทธรณ์ต่อ ก.ตร. ตามกฎหมาย และได้ยื่นในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๙ หลังวันที่พันตำรวจโท ธ. ได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๙

จึงไม่เกิน ๓๐ วัน ก.ตร. จึงรับไว้พิจารณาได้ สำหรับหนังสือร้องเรียนฉบับที่สอง มีถึงผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเดิมภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ซึ่งแม้จะไม่ได้มีถึง ก.ตร. แต่ก็ได้มีถึงผู้บังคับบัญชาเดิมและผู้บังคับบัญชาเดิมส่งต่อมาให้ ก.ตร. พิจารณา ก.ตร. ก็รับไว้พิจารณาได้ตามแนวทางปฏิบัติของ ก.พ. ส่วนหนังสือฉบับที่สามถึงฉบับที่สิบเอ็ดได้ยื่นเมื่อล่วงพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง ก.ตร. จึงรับไว้พิจารณาในลักษณะคำอุทธรณ์การอุทธรณ์โทษไม่ได้

เรื่องเสรีจปี พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่องเสรีจปี ๒๒๒/๒๕๔๒ จังหวัดนครราชสีมาได้ส่งลงโทษปลดนาย จ. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๐ โดยคำสั่งที่ ๒๑๖๐/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ แม้นาย จ. จะได้ร้องทุกข์และกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ลดโทษจากปลดออกเป็นลดอันดับเงินเดือนแทน ๑ อันดับแต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการออกคำสั่งให้เป็นไปตามผลการพิจารณาคำร้องทุกข์นั้นแต่อย่างใด การสั่งลดโทษจากปลดออกเป็นลดอันดับเงินเดือนเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา ๖๑ ทวิ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยและโทษผิดวินัยมาใช้บังคับแก่ผู้ใหญ่บ้านโดยอนุโลม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๑ บัญญัติว่าการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.วางไว้ ก.พ.วางระเบียบว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ ว่าการสั่งลดโทษผู้อุทธรณ์จากปลดออกเป็นลดขั้นเงินเดือนและการสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ให้ทำคำสั่งตามตัวอย่างที่ ๑๐ ทำระเบียบนั้น ในทางที่ถูกต้องแล้ว จังหวัดนครราชสีมาจะต้องออกคำสั่งให้นาย จ. กลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และสั่งลดอันดับเงินเดือนแทน ตามผลการพิจารณาร้องทุกข์ตามที่กระทรวงมหาดไทยสั่งการมา เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีคำสั่งลดโทษนาย จ. จากปลดออกเป็นลดอันดับเงินเดือนและสั่งให้นาย จ. กลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบ ก.พ. คำสั่งจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๒๑๖๐/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ที่สั่งลงโทษปลดนาย จ. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ นาย จ. จึงไม่อยู่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้อีก คำสั่งจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๙๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ ที่สั่งให้นาย จ. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตาม

มาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงไม่มีผลใช้บังคับ

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๙/๒๕๔๒ พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติ ครบ ๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ตรารัฐธรรมนูญโดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการล้างมลทินแก่ผู้ต้องโทษซึ่งได้พ้นโทษและผู้ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งได้รับการลงโทษไปแล้ว ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัตินี้ จะต้องเข้าเงื่อนไขสองประการ ได้แก่ (๑) ต้องเป็นกรณีที่ได้กระทำความผิดก่อนหรือในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๙ และ (๒) ได้รับโทษหรือทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๙ จะขาดเงื่อนไขประการใดประการหนึ่งไม่ได้ เมื่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้กระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกส่งลงโทษทางวินัยในช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดก่อนวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้รับโทษสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวไปแล้วก่อนวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงถือได้ว่าเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๑/๒๕๔๒ ๑. ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวง กรมตำรวจเป็นส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจ และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ที่กล่าวถึงคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ในมาตรา ๖ จะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชามีได้หมายถึงเฉพาะผู้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการตำรวจในกรมตำรวจเท่านั้น แต่หมายรวมถึงผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งย่อมรวมถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยด้วย ดังนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจ และการร้องทุกข์เป็นเรื่องที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ เมื่อมีความเดือดร้อนอันเกิดจากการใช้อำนาจหรือสั่งการของผู้บังคับบัญชา หรือมิได้รับประโยชน์หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับและให้ผู้บังคับบัญชาแก้ไขความเดือดร้อนหรือชี้แจงให้เข้าใจดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจฯ ฉะนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจจึงมีอำนาจรับพิจารณาคำร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจได้ และเมื่อได้สวน

และพิจารณาถึงความเห็นประการใด ก็แจ้งให้กรมตำรวจพิจารณา
ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์เข้าใจได้

๒. ข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับความเดือดร้อนอันเกิดจากคำสั่งของอธิบดี
กรมตำรวจตามข้อหาเรื่องนี้มิใช่เฉพาะแต่เรื่องการส่งลงทัณฑ์เท่านั้น แต่ยัง
ร้องทุกข์ไปถึงการที่มีได้รับประโยชน์หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับใน
ราชการอีกด้วย ฉะนั้น การร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็น
ผู้บังคับบัญชาตามลำดับถัดขึ้นไปจากอธิบดีกรมตำรวจจึงถูกต้องตาม
ขั้นตอนในกฎหมายโดยไม่เป็นการผิดระเบียบหรือก้ำก่ายแต่อย่างใด

สำหรับข้อพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยที่ได้หยิบยกหลักเกณฑ์
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
มาประกอบการพิจารณานั้น เห็นว่า มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้เฉพาะกรณีคำสั่ง
ทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน
การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรณีตามข้อหาเรื่องนี้
บทบัญญัติในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ
พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้บัญญัติขั้นตอนและกระบวนการในการโต้แย้ง
คัดค้านคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ว่าให้ร้องทุกข์ต่อ
ผู้บังคับบัญชาได้ เมื่อผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่ง
เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ จึงเป็นการร้องทุกข์ที่ถูกต้องตามขั้นตอน
ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แล้ว

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๕/๒๕๔๒ ๑. สำนักงาน ก.ค. ดำเนินการตามขั้นตอนทางวินัยแก่ข้าราชการครูและ
มีมติเห็นควรยกโทษก่อนพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. ๒๕๓๙
ใช้บังคับ แล้วรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยนายกรัฐมนตรี
พิจารณาแล้วสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการประณามศึกษาแห่งชาติ
ดำเนินการยกโทษแก่ข้าราชการครูภายหลังพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ
พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ ซึ่งข้าราชการครูได้รับการล้างมลทินไปแล้ว
ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้ส่งลงโทษ ฯลฯ หรือ
นายกรัฐมนตรี ฯลฯ จึงไม่มีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับ
ผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ได้รับการล้างมลทินแล้วอีกต่อไป

๒. การที่สำนักงานการประณามศึกษาจังหวัดมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน
ข้าราชการครูเพราะกระทำผิดวินัยกรณีประพฤติชั่วโดยกระทำความผิด
อาญา ในขณะที่คดียังไม่ถึงที่สุดเพราะอยู่ระหว่างอุทธรณ์และฎีกา
คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ และเมื่อศาลฎีกาพิพากษาว่า
ข้าราชการผู้นั้นมิได้กระทำความผิดอาญา จึงไม่ได้กระทำความผิดวินัย
ที่จะถูกลงโทษทางวินัยได้ คำสั่งลงโทษของสำนักงานการประณามศึกษา
จังหวัดซึ่งสั่งไปโดยผิดพลาดและไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจึงใช้บังคับไม่ได้
ผู้สั่งลงโทษย่อมจะยกเลิกคำสั่งลงโทษโดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้บังคับบัญชาหรือ

องค์กรเหนือขึ้นไปพิจารณาสั่งการหรืออนุมัติ ไม่ใช่กรณีเปลี่ยนแปลงการลงโทษที่ส่งไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้ถูกยกเลิกไปแล้วก่อนพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับ ข้าราชการผู้นั้นจึงไม่ใช่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย กรณีนี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทิน

เรื่องเสร็จที่ ๕๕๐/๒๕๔๒ กรณีที่ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยนาย ก. ซึ่งการสอบสวนความผิดทางวินัยดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง(คำสั่งลงโทษทางวินัย) ซึ่งตรงกับความหมายของ “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการดำเนินการดังกล่าวยังไม่กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกสอบสวน ต่อเมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนได้กระทำความผิดวินัยจริง จึงจะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น การที่นาย ก. ทำหนังสือร้องขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๓

เรื่องเสร็จที่ ๓๘/๒๕๔๓ การที่จะพิจารณาว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางวินัยหรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยในมูลกรณีความผิดเดียวกันแล้ว จะต้องพิจารณาถึงการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วยว่ามีการตั้งข้อกล่าวหาไว้แตกต่างกันหรือมากน้อยเพียงใด อันจะทำให้กระทำให้เป็นการสอบสวนวินัยมีความแตกต่างกันหรือเหมือนกันตามข้อกล่าวหาที่ได้ตั้งขึ้น เมื่อการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนวินัยในครั้งที่ ๒ ตามคำสั่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ กฟภ. ๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ มีการตั้งข้อกล่าวหาที่แตกต่างไปจากข้อกล่าวหาในคำสั่งแต่งตั้งครั้งแรกอันจะทำให้การดำเนินการสอบสวนมีความแตกต่างกัน จึงไม่เป็นการดำเนินการทางวินัยซ้ำ กรณีจึงเป็นเรื่องของการดำเนินการตามมาตรา ๑๙ ทวิ ประกอบกับมาตรา ๑๒๘ คณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวจึงย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้ง ๖ ราย ส่วนการสอบสวนวินัยดังกล่าวจะต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนหรือไม่ หรือเมื่อดำเนินการประการใดไปบ้างแล้ว จะต้องแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) อย่างไร หรือไม่

นั้น จะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามมาตรา ๑๒๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เรื่องเสร็จที่ ๔๑/๒๕๖๓

ข้าหลวงประจำจังหวัดจะเข้ามาดำเนินการสอบสวนข้าราชการพลเรือน ได้เฉพาะข้าราชการพลเรือนจัตวา และต้องได้รับการมอบอำนาจจาก กรมศุลกากร (หน่วยงานต้นสังกัด) หรือกระทรวงการคลังตามมาตรา ๖๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ แต่เมื่อ นาย ส. เป็นข้าราชการพลเรือนชั้นตรี จึงต้องสอบสวนตามมาตรา ๖๑ (๒) คือ คณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการชั้นสูงที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๑ (๒) ดังนั้น คณะกรรมการที่ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งโดยไม่ได้รับมอบ อำนาจจากกรมศุลกากร (หน่วยงานต้นสังกัด) หรือกระทรวงการคลัง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีอำนาจ เป็นโมฆะ ถือเสมือนว่า ไม่มีคณะกรรมการดังกล่าวเลยด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการสอบสวน ชุดที่สอง จะต้องดำเนินการสอบสวนใหม่ทั้งหมด และการดำเนินการโดย นำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการชุดก่อนมาใช้จึงเป็นโมฆะ เช่นกัน

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๕/๒๕๖๓

๑. มาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน สามัญซึ่งออกจากราชการไปแล้วจะกระทำต่อเมื่อข้าราชการพลเรือน สามัญ “มีกรณีถูกกล่าวหาไว้ก่อนออกจากราชการว่า กระทำการใดหรือ ละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และ เป็นการกล่าวหาที่กระทำเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือเป็น การกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น” ซึ่งการกล่าวหาเป็น หนังสือตามบทบัญญัตินี้ จะเป็นการกล่าวโดยบุคคลใดก็ได้ และทำได้ หลายรูปแบบไม่จำกัดว่าจะต้องมีคำว่า “กล่าวหา” โดยตรง จะใช้คำว่า “รายงาน” หรือข้อความอื่นใดก็ได้ที่ประสงค์จะกล่าวอ้างหรือสื่อให้เห็น ว่ามีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น และเนื้อหาของการกล่าวหาที่ไม่จำเป็นต้อง ระบุว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพียงแต่ระบุข้อเท็จจริงหรือ พฤติกรรมที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นอำนาจ หน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาต่อไปว่าข้อความที่ระบุอันเป็นการ กล่าวหาเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อ ดำเนินการทางวินัยต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ สอบสวน (ชุดแรก) ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ตั้งขึ้นเพื่อสอบสวน ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ของกระทรวงสาธารณสุขสองราย ได้รายงานผลการสอบสวนต่อนายกรัฐมนตรี โดยในรายงานการสอบสวน มิได้มีเพียงข้อเสนอว่าข้าราชการทั้งสองราย “ไม่อาจจะปฏิเสธ ความรับผิดชอบได้” แต่ได้บรรยายถึงพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่ามีการกระทำใด

และมีพฤติการณ์อย่างไรเข้าข่ายเป็นการ “กล่าวหา” แล้ว แม้คณะกรรมการสอบสวนฯ จะใช้คำว่า “ข้อสังเกต” โดยไม่ได้ใช้คำว่า “กล่าวหา” ก็ตาม แต่เนื้อหานั้นเป็นการกล่าวหาว่ามีการกระทำอันพึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยแล้ว และเป็นไปตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดแรก) ที่กำหนดให้รายงาน ถ้าปรากฏว่ามีข้าราชการพลเรือนอื่นร่วมกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนี้ด้วย และเป็นการสอดคล้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๒๖ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย ดังนั้น ข้อสังเกตในรายงานการสอบสวนดังกล่าวจึงเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนทั้งสองรายตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ที่จะสอบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม

๒. กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเมื่อได้รับรายงานการสอบสวน จึงได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (ชุดสอง) ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เพื่อสอบสวนข้าราชการพลเรือนทั้งสองราย โดยแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งว่า ตามที่คณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี (ชุดแรก) มีข้อสังเกตว่า ข้าราชการพลเรือนทั้งสองรายมีความรับผิดชอบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธได้ รวมทั้งจะต้องรับผิดชอบต่อหนังสือที่ออกไปจากกระทรวงสาธารณสุขด้วย กรณีนี้ กระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า การกระทำของบุคคลทั้งสองมีมูลกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น หากต่อมามีการยกเลิกการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดที่สอง) การยกเลิกนั้น มีผลเฉพาะทางกฎหมายที่จะทำให้คณะกรรมการสอบสวนนี้ไม่มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้เท่านั้น แต่ข้อเท็จจริงที่ผู้บังคับบัญชามีหนังสือระบุว่า ข้าราชการทั้งสองกระทำการอันมีมูลกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ยังคงมีอยู่ตามความเป็นจริง คำสั่งกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (ชุดที่สอง) จึงเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก่อนที่จะออกจากราชการแล้ว ตามนัยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ

๓. หากนายกรัฐมนตรีเลือกที่จะสั่งเห็นชอบกับมติ ก.พ. ก็จะมีผลทำให้ต้องยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดที่สอง) แต่โดยที่ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ได้มีการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา และมีการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว ก่อนที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะออกจากราชการ ดังนั้น จึงสามารถดำเนินการสืบสวนตามมาตรา ๙๙ และดำเนินการทางวินัยต่อไปได้

หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงทั้งสองชุดมีมูลเพียงพอ ก็สามารถดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ทันที แต่หากเห็นว่าเป็นเพียงการกล่าวหาที่ยังไม่มีมูลแจ้งชัด ก็อาจดำเนินการให้มีการสืบสวนเพื่อหามูลความผิดต่อไปได้ตามมาตรา ๑๐๖ ประกอบกับมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๙/๒๕๔๓ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. ๒๕๐๑ และระเบียบว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงานห้องเย็นและโรงงานน้ำแข็ง ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๔๙๘ ไม่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของพนักงาน องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงไม่มีผลใช้บังคับในการสอบสวนทางวินัยกับพนักงานทั้งสองคน ในกรณีนี้ ต้องถือว่ายังไม่มี การสอบสวนทางวินัยกับพนักงานทั้งสองคน และเมื่อได้มีการยุบเลิกองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นตามพระราชกฤษฎีกายุบเลิก องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว การดำเนินการทางวินัย กับพนักงานทั้งสองคนต่อไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ อุตสาหกรรมห้องเย็นฯ จึงไม่อาจกระทำได้

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๐/๒๕๔๓ การมีคำสั่งให้ข้าราชการครูกลับเข้ารับราชการ ต้องปฏิบัติตามกฎ กพ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติให้นำมาใช้กับข้าราชการครู ด้วย โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะต้องมี คำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการไว้ก่อนเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๑ และมีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการตามเดิม เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มีคำสั่งให้ ข้าราชการครูกลับเข้ารับราชการตามเดิมในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ ก็ต้องถือว่าข้าราชการครูผู้นั้นได้กลับเข้ารับราชการวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ และไม่อาจแก้ไขวันกลับเข้ารับราชการดังกล่าวได้ เพราะจะเป็น การขัดกับข้อเท็จจริงในระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ซึ่งมีได้ ปฏิบัติงานในหน้าที่แต่อย่างใด และนอกจากนั้นก็มิได้มีบทบัญญัติของ กฎหมายใดที่กำหนดให้การกลับเข้ารับราชการในกรณีนี้สามารถย้อนหลัง ได้ ดังนั้น คำสั่งแก้ไขวันให้กลับเข้ารับราชการของข้าราชการครูดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องและไม่อาจมีผลบังคับได้

เรื่องเสรีจที่ ๓๙๐/๒๕๔๓ ข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดความหมายของคำว่า “พนักงาน” ไว้ในข้อ ๔ แยกต่างหากจากนิยามคำว่า “รองผู้ว่าการ” โดยข้อบังคับดังกล่าวกำหนดเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยพนักงานไว้ในหมวด ๕ ส่วนการลงโทษทางวินัยกับรองผู้ว่าการมิได้กำหนดไว้ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยตามข้อบังคับนั้นมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการได้ อย่างไรก็ดีเนื่องจากนาง ก. ถูกชี้มูลว่าเป็นบุคคลที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกรณีการปกป้องค่าเงินบาท ในขณะที่นาง ก. มีฐานะเป็นพนักงาน และต่อมานาง ก. ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการ ธปท. โดยนาง ก. ยังคงเป็นผู้ปฏิบัติงานใน ธปท. อยู่ เมื่อมีการชี้มูลความผิดทางวินัยกับผู้ปฏิบัติงานใน ธปท. ธปท. ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการสอบสวนและดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อยุติและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ดังนั้น ธปท. ย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้มีอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ธปท.

เรื่องเสรีจที่ ๔๒๘/๒๕๔๓ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการจะต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนและมีความสมัครใจที่จะเข้ารับราชการ ไม่ว่าความสมัครใจนั้นจะเกิดขึ้นจากเจตนาของตนเองหรือเกิดขึ้นอันเนื่องจากข้อผูกพันที่มีอยู่ต่อทางราชการและทางราชการมีความประสงค์จะรับบุคคลดังกล่าวเข้ารับราชการด้วย เมื่อเจตนาทั้งสองฝ่ายตรงกันและทางราชการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อการบรรจุและแต่งตั้งแล้ว แม้ว่าในภายหลังก่อนที่จะมีการลงนามในคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง บุคคลนั้นจะไม่มีตัวอยู่ในราชการ ก็หาเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งต่อไปไม่ เพราะการดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งเป็นขั้นตอนที่ทางราชการต้องดำเนินการตามวิธีการของทางราชการ ไม่สามารถนำมาเป็นเหตุตัดสิทธิบุคคลอื่นได้ ทั้งเมื่อมีคำสั่งบรรจุแล้วคำสั่งนั้นย่อมสามารถบรรจุบุคคลย้อนหลังจนถึงวันที่เริ่มปฏิบัติราชการได้ การที่ในขณะที่มีคำสั่งบรรจุบุคคลนั้นไม่ได้อยู่ในราชการแล้ว ซึ่งอาจเป็นเพราะลาออกหรือตายก็ไม่ทำให้เจตนาเข้ารับราชการและเจตนาของทางราชการที่รับเข้ารับราชการในวันเริ่มทำงานต้องเสียไป

กรณีนางสาว ส. นักเรียนทุนผู้สำเร็จการศึกษาซึ่งทางราชการมีเงื่อนไขที่จะรับเข้าบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ได้ไปรายงานตัวและปฏิบัติราชการแล้ว ย่อมแสดงว่ามีความสมัครใจเข้ารับราชการและทำให้การแสดงเจตนาเข้ารับราชการสมบูรณ์ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กระบวนการของราชการในการบรรจุและแต่งตั้งที่ล่าช้าจะยกขึ้นกล่าวอ้างเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวเสียสิทธิในการบรรจุและแต่งตั้ง

โดยอ้างว่าไม่อยู่รอรับการบรรจุและแต่งตั้งไม่ได้ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งนางสาว ส. เข้ารับราชการย้อนหลังให้มีผลตั้งแต่วันเริ่มปฏิบัติราชการ ส่วนข้อเท็จจริงที่ว่านางสาว ส. ได้ลาออกไปแล้ว เมื่อทางราชการไม่ขัดข้องและได้รับการชดใช้ทุนแล้ว จึงชอบที่จะออกคำสั่งให้ลาออกตามความประสงค์ได้

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๔

เรื่องเสร็จที่ ๕๖/๒๕๔๔

กรณีกรมการปกครองบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานปกครอง ๓ ทั้งที่บุคคลดังกล่าวยังรับราชการอยู่ที่กรมคุมประพฤติ อันเป็นการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นข้าราชการซ้ำซ้อนกันสองแห่ง คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอยู่ในอำนาจของกรมการปกครองที่จะเพิกถอนได้ตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่ผู้รับคำสั่งปกปิดข้อความจริงที่ว่ายังรับราชการอยู่ที่กรมคุมประพฤติ กรมการปกครองจึงควรเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่บรรจุแต่งตั้งจนถึงวันที่กรมคุมประพฤติมีคำสั่งไล่บุคคลดังกล่าวออกจากราชการ เพื่อให้สามารถเรียกคืนเงินเดือนที่จ่ายซ้ำซ้อนในช่วงเวลาดังกล่าวได้ และต้องเรียกคืนเต็มจำนวนฐานลามิควรได้ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเพิกถอนได้โดยไม่อยู่ในบังคับระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๔

เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานประถมศึกษาฯ ได้ดำเนินการทางวินัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขโทษอีกไม่ได้ แต่ต้องทำรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๐๙ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ เลขาธิการฯ อาจเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ว่าโทษที่ได้รับสมควรแก่กรณีหรือไม่

เรื่องเสร็จที่ ๖๐๔/๒๕๔๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงข้อกล่าวหาใดแล้ว ผู้บังคับบัญชา

ของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่านั้น ต้องยุติการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามมาตรา ๙๒ ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีมูลว่ากระทำความผิดวินัยต่อไป และก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติอันใดจะต้องได้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งรวมทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงโทษของผู้บังคับบัญชาด้วย หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่า การลงโทษทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังคงมีอำนาจตามมาตรา ๙๕ ที่จะเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๕

เรื่องเสร็จที่ ๕๔/๒๕๔๕

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมตินั้นประกอบด้วยกระบวนการสองส่วน คือ การพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และการดำเนินการลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามมาตรา ๙๓ โดยถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น ส่วนการดำเนินการลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งในที่นี้ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามนัยมาตรา ๑๐๓ แห่งพ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้ แต่ถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาย่อมไม่มีอำนาจลงโทษได้โดยตรง แต่ต้องเสนอ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ.

กระทรวง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาและมีมติก่อน ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจจึงต้องดำเนินการตามมตินั้นและส่งสำเนาดังกล่าวลงโทษไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทราบ และเมื่อข้าราชการถูกลงโทษแล้วย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี ดังนั้น ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ก.พ. ไม่จำเป็นต้องพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะแต่ในระดับโทษตามฐานความผิดที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น แต่ย่อมพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๕๑๔/๒๕๔๕ การย้ายข้าราชการไปดำรงตำแหน่งอื่นภายในส่วนราชการเดียวกัน อันมีผลเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยสิทธิและประโยชน์ในฐานะข้าราชการของผู้ถูกย้ายมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ถือเป็นการบริหารงานภายในหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่ “คำสั่งทางปกครอง” การย้ายข้าราชการครูไปดำรงตำแหน่งอื่นภายในกรมเดียวกัน และมีผลเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้ถูกย้ายยังคงได้รับเงินเดือนระดับเดิม จึงไม่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” และไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้ระบุนเหตุผลการประกอบคำสั่งทางปกครอง

เรื่องเสร็จที่ ๖๑๘/๒๕๔๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์อีกตำแหน่งหนึ่งได้ แม้ว่าสำนักงาน ก.พ. ยังมิได้กำหนดอัตราตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ก็ตาม เพราะเป็นการแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดซึ่งมีอยู่เดิมเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ลุล่วงไป โดยที่ข้าราชการผู้นั้นยังดำรงอัตราตำแหน่งเดิมของตน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา ๕๒ ที่กำหนดให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา และมาตรา ๕๕

ที่กำหนดห้ามมิให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง
ที่ ก.พ. ยังมีได้กำหนด

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๖

เรื่องเสร็จที่ ๑/๒๕๔๖

ข้าราชการครูซึ่งโอนไปดำรงตำแหน่งในโรงเรียนกีฬาหรือวิทยาลัย
พลศึกษาของสำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ กระทรวงการ
ท่องเที่ยวและกีฬา ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจ
หน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการ
ครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ อยู่ต่อไป
เนื่องจากการได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการครู และยังได้รับเงินเดือนจากกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น
ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูซึ่งไปดำรงตำแหน่งในโรงเรียน
กีฬาหรือวิทยาลัยพลศึกษาของสำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการครูมาใช้บังคับต่อไป

เรื่องเสร็จที่ ๕๘/๒๕๔๖

กรณีที่มีพระบรมราชโองการให้นาย ป. พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการ
คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม
๒๕๔๕ แต่นาย ป. ได้รับหนังสือแจ้งพระบรมราชโองการเมื่อวันที่
๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ จึงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในระหว่างวันที่ ๑๒ พฤษภาคม
๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ นั้น สำนักงาน
คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติอาจเสนอคณะรัฐมนตรี
เพื่อพิจารณาอนุมัติให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งนาย ป.
เป็นผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงาน
แห่งชาติในระหว่างวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม
๒๕๔๕ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการส่งอนุญาต อนุมัติ
การดำเนินการ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นของนาย ป.
ต้องมีปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องความสมบูรณ์และผลบังคับได้ตาม
กฎหมาย เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีทางที่นาย ป. จะทราบว่าคุณ
พ้นจากตำแหน่งแล้ว

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗/๒๕๔๖

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้โอน
บรรดาข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตราว่าง ของกระทรวง ทบวง กรม
ที่ถูกยุบเลิกไปเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตราว่าง ของกระทรวง
ทบวง หรือกรม ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดรองรับตำแหน่งและอัตรากำลังของ
ส่วนราชการเดิม มาเป็นของส่วนราชการที่มีชื่อเช่นเดิม หรือส่วนราชการ
เดิมที่มีการเปลี่ยนชื่อใหม่ ทำให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ
หรือรองหัวหน้าส่วนราชการ (ระดับ ๑๑ หรือระดับ ๑๐) และผู้ดำรง
ตำแหน่งอื่น ๆ ของส่วนราชการที่มีชื่อเช่นเดิมหรือส่วนราชการเดิมที่มี
การเปลี่ยนชื่อใหม่ โอนมาเป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ
หรือรองหัวหน้าส่วนราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ของส่วนราชการ
ที่มีชื่อเช่นเดิมหรือส่วนราชการเดิมที่มีการเปลี่ยนชื่อใหม่ ผู้ดำรงตำแหน่ง
ที่ได้เคยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไว้แล้วย่อมดำรง
ตำแหน่งอยู่ต่อไป ไม่จำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้งใหม่อีก อย่างไรก็ตามก็ดี ชอบที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อ
ทรงพระกรุณาทราบถึงการเปลี่ยนชื่อหรือสังกัดของผู้ดำรงตำแหน่ง
โดยผลของกฎหมายด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๔๖ แม้ว่ามาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓
จะกำหนดเฉพาะกรณีการโอนพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการซึ่งมิใช่
ข้าราชการครูเพื่อมาบรรจุเป็นข้าราชการครูเท่านั้น มิได้กำหนดเรื่องการ
โอนพนักงานส่วนท้องถิ่นมาบรรจุเป็นข้าราชการครู แต่โดยที่มาตรา ๕
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ กำหนดให้นำกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน
สามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๖๑ วรรคสี่
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด
เรื่องการโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำ
ได้เช่นเดียวกับการโอนพนักงานเทศบาล ดังนั้น เมื่อพนักงานส่วนตำบล
เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้
ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล การโอนพนักงานส่วนตำบล
มาบรรจุเป็นข้าราชการครูจึงสามารถกระทำได้เช่นเดียวกับการโอน
พนักงานเทศบาล

เรื่องเสร็จที่ ๕๔๗/๒๕๔๖ แม้พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ และข้อบังคับ
การไฟฟ้านครหลวงว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงาน พ.ศ. ๒๕๓๓
และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัย
ย้อนหลังแก่พนักงานที่เกษียณอายุไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่าถ้า
ผู้ถูกกล่าวหาเกษียณอายุไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง
ถอดถอนจะสั่งลงโทษมิได้ เพื่อปฏิบัติตามมาตรา ๙๓ แห่ง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวงย่อม
สามารถอาศัยบทบัญญัติตาม ๕๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบ

กับข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวงว่าด้วยวินัยและการลงโทษพนักงานฯ
สั่งลงโทษพนักงานดังกล่าวย้อนหลังไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณที่พนักงาน
ผู้นั้นเกษียณอายุราชการได้

เรื่องเสร็จที่ ๖๕๖/๒๕๔๖

๑. คำว่า “เป็นที่สุด” ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัย
ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ มีความหมายว่า
เมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์มีคำสั่งลงโทษแล้วย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลง
คำสั่งนั้นได้อีก แต่ก็ได้ตัดสิทธิผู้ถูกสั่งลงโทษที่จะโต้แย้งคำสั่งของอธิบดี
กรมราชทัณฑ์ และเมื่อการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการดำเนินการ
ทางวินัยตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ มีหลักเกณฑ์
ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าที่
กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
ประกอบกับการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัย
ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ มิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการ
อุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ดังนั้น ผู้ถูกคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้
ลงโทษซึ่ง เพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ จึงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง
ดังกล่าวได้ตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เว้นแต่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตาม
มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมาตรา ๑๓ แห่ง
พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกคำสั่ง
ลงโทษซึ่ง เพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ตาม
มาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้อีกด้วย

๒. มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ฯ
บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการรักษาวินัยตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับในกรณีนี้ด้วยโดยอนุโลม
ซึ่งมาตรา ๑๐๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้บัญญัติสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๓
ดังกล่าว โดยบัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยตาม
พระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ
ในส่วนราชการใดโดยเฉพาะ...” อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๐๙ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา
ที่สั่งลงโทษต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยตามลำดับจนถึงอธิบดี
และเฉพาะกรณีที่อยู่อธิบดีได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของ
ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือความเห็นหรือมติของ อ.ก.พ. จังหวัด เท่านั้น
ที่ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณา ดังนั้น หากอธิบดี
ยังไม่มีคำสั่ง อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรมจึงยังไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะ
พิจารณาแต่อย่างใด

๓. สืบเนื่องจากศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๖๔๖-๖๔๘/๒๕๑๐ (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า “กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุดท้ายก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่า แม้คำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” และได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๔/๒๕๔๔ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนั้น แม้คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์จะเป็นที่สุด ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกลงโทษในการไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี โดยที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การฟ้องคดีจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ฉะนั้น กรณีที่ผู้ถูกลงโทษยังสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อไปได้ จึงต้องใช้สิทธิดังกล่าวก่อน เพราะตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ถือว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่จะต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๘/๒๕๔๔ ที่ ๖๖/๒๕๔๔ และที่ ๘๘/๒๕๔๔) ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้การปฏิบัติบางประการไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในปัจจุบัน จึงสมควรที่กระทรวงยุติธรรมจะได้พิจารณาเพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันต่อไปด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๗๐๐/๒๕๔๖

โดยที่กระบวนการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งจึงหาเป็นเหตุให้กระบวนการที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายถูกระทบกระเทือนไปด้วยแต่อย่างใดไม่ เว้นแต่ศาลจะสั่งใช้มาตรการชั่วคราวบังคับให้ชะลอการดำเนินการไว้ก่อน แต่กรณีนี้ปรากฏว่าศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการ

พิพากษาไว้พิจารณา ดังนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจึงสามารถดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปได้

- เรื่องเสร็จที่ ๘๑๘ /๒๕๔๖** ๑. การเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะให้มาอยู่ในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด แต่รัฐวิสาหกิจนั้นยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งพนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่นย่อมโอนมาเป็นของบริษัททั้งสองดังกล่าวในวันจดทะเบียนตั้งบริษัท ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ด้วย บริษัททั้งสองดังกล่าวจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทางวินัยต่อพนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่กระทำความผิดซึ่งการดำเนินการทางวินัยยังไม่เสร็จสิ้นและได้โอนมาเป็นลูกจ้างของบริษัทต่อไป
๒. กรณีที่รายงานผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนที่ได้ดำเนินการในขณะที่เป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทยย่อมโอนมาเป็นของบริษัททั้งสองโดยผลของมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ จึงเป็นอำนาจและหน้าที่ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัดที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย โดยถูกต้องเป็นรายกรณีและปรับวิธีปฏิบัติให้รับกับผลทางกฎหมายต่อไป
๓. บริษัทซึ่งรับโอนบรรดาสินทรัพย์และหน้าที่ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยมาย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทางวินัยในความผิดที่ลูกจ้างได้กระทำไว้ในขณะเป็นพนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ ทั้งนี้ โดยผลของมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ

- เรื่องเสร็จที่ ๘๒๗/๒๕๔๖** กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ โดยมีขั้นตอนปฏิบัติตั้งแต่การยื่นอุทธรณ์ การขอแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อผู้พิจารณาอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน การคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ การถอนอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง กระบวนการพิจารณานอกจากนี้กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย เพราะเป็นหลักทั่วไปในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว เว้นแต่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ฉะนั้น เมื่อกฎ ก.พ. ดังกล่าว ได้กำหนดกรณีการคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ไว้แล้ว และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ดังกล่าว

เมื่อผู้อุทธรณ์มิได้ดำเนินการคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๕ วรรคสอง แห่งกฎ ก.พ. ดังกล่าว หรือตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ ผู้อุทธรณ์มิได้คัดค้านก่อนเริ่มพิจารณาอุทธรณ์หรือก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง จึงไม่อาจยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างว่าการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรีจึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๗

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๔/๒๕๔๗

๑. เห็นว่า การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู เป็นการร้องทุกข์ที่เกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ประสงค์จะปรึกษาหารือหรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงที่ไม่เป็นที่พอใจ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูไม่ได้กล่าวถึงคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เหตุแห่งการร้องทุกข์จึงไม่ต้องมีคำสั่งทางปกครองออกมาก่อน ดังนั้น หากเข้าหลักเกณฑ์เหตุแห่งการร้องทุกข์ตามข้อ ๒ และข้อ ๓ แห่งกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ก็สามารถร้องทุกข์ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

สำหรับคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๕๑๔/๒๕๔๕ ว่า ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เพราะการโยกย้ายข้าราชการมีลักษณะเป็นการบริหารงานภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การปฏิบัติราชการภายใน

หน่วยงานนั้น มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่องานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวแต่อย่างใด

๒. มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการประถมศึกษาก่อน และให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งต่อไป ประกอบกับมาตรา ๑๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เมื่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) นาย ส. ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น จึงไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งนาย ส. แต่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้ใช้อำนาจ เหตุแห่งการร้องทุกข์จึงเกิดจากผู้ออกคำสั่ง ซึ่งข้อ ๖ (๒) แห่งกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติให้กรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดหรือผู้บังคับบัญชาระดับที่ต่ำกว่านั้น ให้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค. จังหวัด และให้อ.ก.ค. จังหวัดเป็นผู้พิจารณา ดังนั้น นาย ส. จึงมีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นในฐานะประธาน อ.ก.ค. จังหวัดขอนแก่น

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๒/๒๕๔๗ การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๕๖/๒๕๔๖ ว่า คำสั่งลงโทษขัง เพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ สามารถอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และนอกเหนือไปจากสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกลงโทษขัง เพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ ยังสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกด้วย นั้น เป็นการวินิจฉัยรองรับสิทธิของบุคคลที่สามารถดำเนินการในช่องทางใดได้บ้าง กล่าวคือ การที่ผู้ถูกลงโทษขัง เพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ การออกคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นการ

ใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษอันถือได้ว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้นจึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับการใช้สิทธิร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๓๐ นั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำในกรณีดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สามารถร้องทุกข์ได้ ผู้ถูกลงโทษในกรณีนี้ย่อมร้องทุกข์ได้ สำหรับปัญหาที่หารือในเรื่องนี้ยังไม่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไร ซึ่งหากมีการใช้สิทธิสองทาง ผู้มีอำนาจในการดำเนินการย่อมจะต้องกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยหากกรณีใดมีการยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็สมควรให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาจนถึงที่สุดเสียก่อน แล้วผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จึงจะพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามกฎหมายได้เพียงใด แต่ทั้งนี้ในการยื่นเรื่องเพื่อให้ดำเนินการดังกล่าวนั้นต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๑/๒๕๔๗

กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และได้เสนอสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรณีการสอบสวนหรือพิจารณาตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเสร็จไปก่อนวันที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับ แต่เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณายังไม่แล้วเสร็จ จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ที่กำหนดว่าถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัยว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดไม่ถึงกับถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งในระดับเดียวกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ซึ่งโดยผลของมาตราดังกล่าวไม่นำมาตรา ๘๗ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันได้รับสำนวนมาใช้บังคับ

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๓/๒๕๔๗

ข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ยื่นขอประเมินผลงานทางวิชาการต่อ สพฐ. เพื่อขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งเป็นอาจารย์ ๓ ไว้ แต่ในระหว่างรอ

การพิจารณาการยื่นขอประเมินได้ออนไปเป็นพนักงานครูเทศบาล
ในสังกัดสำนักงานเทศบาล ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาเพื่อแต่งตั้งให้
ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นจึงเป็นของนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับผลงาน
ที่จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อ สพฐ. ถ้ามีความเกี่ยวเนื่องกันกับตำแหน่งใหม่
สพฐ.สมควรรวบรวมเสนอให้เทศบาลเป็นผู้พิจารณาต่อไปด้วย

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๘

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๑/๒๕๔๘ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ได้
กำหนดคุณสมบัติหรือคุณวุฒิของสัตวแพทย์ไว้ จึงเป็นดุลพินิจของ
รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวที่จะใช้อำนาจแต่งตั้งบุคคลใด ๆ
ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ ให้ปฏิบัติหน้าที่
สัตวแพทย์ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ได้ ประกอบกับ
กรมประมงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการเกี่ยวข้องกับการ
การดูแลสุขภาพสัตว์น้ำ โดยมีหน่วยงานภายในกรมประมงมีอำนาจ
หน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา ค้นคว้า วิจัยเกี่ยวกับโรคสัตว์น้ำเพื่อพัฒนา
เทคนิคการตรวจวินิจฉัยโรค และวิธีการป้องกันรักษาโรคสัตว์น้ำด้วย
การแต่งตั้งดังกล่าวจึงไม่ขัดกับมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพ
การสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพ
การสัตวแพทย์ โดยมิได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตจากสัตวแพทย์สภา
เพราะเป็นกรณียกเว้นที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม จะกระทำการ
ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่
ส่วนราชการมอบหมายได้

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๔๙

เรื่องเสร็จที่ ๔๔๔/๒๕๔๙ สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่อาจอ้างมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ และมาตรา ๑๒๘ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ เสนอ ก.ตร.
ให้มีการบรรจุแต่งตั้งย้อนหลังให้แก่นักเรียนนายร้อยตำรวจที่สอบ
คัดเลือกได้เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จ
บำนาญ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลมิได้ให้อำนาจ
ดำเนินการสิ่งใดขึ้นใหม่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติเดิมที่ถูกยกเลิก
ไปแล้ว

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่องเสร็จที่ ๖๕๓/๒๕๕๐ เมื่อประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการกำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น มีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์แล้ว สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งต้องดำเนินการให้สภาสถาบันอุดมศึกษาตราข้อบังคับว่าด้วยการเลื่อนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้น เพื่อใช้ในการกำหนดระดับตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นต่อไป มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพจึงนำหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมตามบทเฉพาะกาลมาใช้ในการพิจารณาขอกำหนดระดับตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นไม่ได้

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้นจะต้องปรากฏว่ามีมูลความผิดตามคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นมูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๓) ซึ่งมูลความผิดทางวินัย หมายถึง มูลความผิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ย่อมต้องพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ว่าได้กำหนดไว้เป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ หากกำหนดให้การกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหา ก็ต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ดังนั้น มูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ จึงไม่ได้หมายความว่าเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

เรื่องเสร็จที่ ๓๖๗/๒๕๕๑ เมื่อข้อกำหนดในสัญญาการรับทุนการศึกษามีได้มีข้อผูกพันให้บรรดานักเรียนทุนเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรีย่อมสามารถบรรดานักเรียนทุนเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงาน

มหาวิทยาลัยได้ แต่โดยที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรีได้ช้อ
กันอัตราข้าราชการไว้รองรับแล้ว ก็สามารถบรรจุนักเรียนทุนเข้าเป็น
ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้

เรื่องเสร็จที่ ๕๖๓/๒๕๕๑ การที่ ก.ตร. จะกำหนดให้มีกลุ่มตำแหน่งประจำหน่วยงานหรือ
ส่วนราชการเพิ่มเติมจากหน่วยงานหรือส่วนราชการเดิมมีผลเป็นการแบ่ง
ส่วนราชการภายในขึ้นใหม่ซึ่งต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง
แบ่งส่วนราชการฯ เพื่อกำหนดให้มีกลุ่มตำแหน่งประจำหน่วยงานหรือ
ส่วนราชการเสียก่อน ในกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไปแล้ว
สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงแบ่งส่วน
ราชการฯโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปก่อนวันที่สำนักงานตำรวจ
แห่งชาติจะได้มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจนั้น โดยกรณีที่แต่งตั้ง
ข้าราชการตำรวจให้มีผลย้อนหลังไปนั้น สามารถกระทำได้หากสำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ
ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๕๑ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีปัญหาแยกอธิบายได้
๓ กรณี คือ

๑) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้าราชการผู้ใดได้กระทำ
ความผิดวินัยและส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง
ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ผู้บังคับบัญชาย่อมต้อง
ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๙๓ เพราะกระบวนการดำเนินการ
ทางวินัยยังไม่เสร็จสิ้น จึงถือไม่ได้ว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับการล้างมลทิน
ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯผู้บังคับบัญชาย่อม
พิจารณาโทษข้าราชการนั้นตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.
มีมติได้

๒) การดำเนินการทางวินัยเป็นการดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาควบคุม
ไปกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้การดำเนินการของ
ผู้บังคับบัญชาเสร็จสิ้นและมีการส่งลงโทษข้าราชการไปแล้ว หรือมีการสั่ง
งดโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ แต่เมื่อการดำเนินการของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่แล้วเสร็จ จะถือว่ากระบวนการทางวินัย
เสร็จสิ้นแล้วไม่ได้ ผู้บังคับบัญชาจึงส่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นตามฐาน
ความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้

๓) เมื่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง
ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย
และได้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้นั้นใหม่ในขณะที่พระราชบัญญัติล้าง
มลทินฯ เริ่มใช้บังคับ ข้าราชการผู้นั้นยังไม่ได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ตาม

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จึงย่อมไม่ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เรื่องเสร็จที่ ๗๒๐/๒๕๕๑ ข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน ก.ค. ได้ออนไปสังกัดสำนักงาน ก.ค.ศ. การเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น หลังจากข้าราชการได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก และรายงานตัวกลับเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนดใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ ดังนั้น สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงไม่สามารถดำเนินการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการรายดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นและมีผลย้อนหลังตามหลักเกณฑ์ของ ก.ค. ที่มีมาแต่เดิมได้

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๘/๒๕๕๒ ๑. เมื่อ ก.พ. ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบหมายในการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ปลัดกระทรวงจึงยังคงสามารถมอบอำนาจในการดำเนินการทางวินัยให้กับรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามคำสั่งที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้

๒. เมื่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย ดังนั้น รองปลัดกระทรวงจะมีอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการใดและในขอบเขตอย่างไร จึงขึ้นอยู่กับการมอบหมายให้ปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวง ส่วนกรณีรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ตามมาตรา ๒๑ ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจ และโดยที่รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีฐานะเป็นรองปลัดกระทรวงคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงจึงอาจมีคำสั่งมอบหมายให้เป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการอื่นได้ด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๔๔๕/๒๕๕๒ เมื่อได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามีคำสั่งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการทางวินัยใหม่ ต่อมาเขตพื้นที่การศึกษาได้ดำเนินการทางวินัยใหม่แล้วและมีมติลงโทษตัดเงินเดือน แต่ปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุราชการไปก่อน จึงให้งดโทษไว้ กรณีดังกล่าวจึงถือว่าการดำเนินการทางวินัย

แก่ข้าราชการผู้นั้นแล้ว เป็นผลให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับประโยชน์ตาม
มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ

เรื่องเสร็จที่ ๔๖๘-๔๖๙
/๒๕๕๒

๑. การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนฯ นั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการในฐานะ
ของฝ่ายบริหาร เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้
รองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนย่อมมีอำนาจแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน
สามัญได้

๒. แม้การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือนฯ สิ้นสุดลงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังสามารถดำเนินการ
ไต่สวนข้อมูลทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ในมูลกรณีเดียวกันได้ เพราะ
พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีความมุ่งหมายและวิธีการในการดำเนินการ
ที่แตกต่างกัน

๓. เมื่อพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ ย่อมเป็นผลให้ข้าราชการ
ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาได้สั่งยุติเรื่องหรืองดโทษได้รับ
การล้างมลทิน แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อมูล
ทางวินัยและส่งมติให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการแล้วก็ตาม ผู้บังคับบัญชา
ก็ไม่อาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้อีกต่อไป

เรื่องเสร็จที่ ๗๗๗/๒๕๕๒

คำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจออกจากราชการ และได้มีการ
ยกอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจดังกล่าวก่อนวันที่พระราชบัญญัติ
ล้างมลทินฯ ใช้บังคับ ย่อมถือได้ว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้นได้รับโทษแล้ว
ก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับฯ จึงได้รับการล้างมลทินตาม
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ต่อมาจะมีการฟ้องคดีต่อศาล
ปกครอง และศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจ
ผู้นั้น แต่ก็ป็นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ
หาไม่ผลกระทบท่อการล้างมลทินที่มีผลสมบูรณ์ไปแล้วแต่อย่างใดไม่

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๓

มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตฯ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ
ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา หรือดำเนินการทางวินัย หรือ
ขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจาก
ตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดๆ นอกจากถึงแก่ความตาย

แต่ไม่ได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป ซึ่งการจะดำเนินการทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการผู้นั้น เมื่อกระทรวงกลาโหมไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจปลดทหารผู้กระทำผิดวินัยออกจากประจำการได้หากข้าราชการทหารผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว กระทรวงกลาโหมจึงไม่สามารถปลดพลเอก นิพนธ์ฯ ออกจากประจำการได้

เรื่องเสร็จที่ ๗๐๔/๒๕๕๓

๑. บทบัญญัติมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้ โดยกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดวินัยฯ ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนโดยพลัน ฯลฯ แต่สำหรับกรณีอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๔๙ ให้นำมาซึ่งผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และโดยที่มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ บัญญัติให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาของรัฐในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับปริญญาด้วย ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาของอธิการบดีตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ ดังกล่าว จึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีได้ และเมื่อข้อ ๖ วรรคสอง แห่งข้อบังคับดังกล่าวกำหนดว่า สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาโดยอนุมัติของสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้แต่งตั้ง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ข้อกำหนดในข้อ ๖ วรรคสองดังกล่าว เป็นการขยายความเกินอำนาจที่มาตรา ๔๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ บัญญัติไว้ จึงเป็นข้อบังคับที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ

๒. เมื่อข้อ ๖ วรรคสอง แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย

แม่บทให้อำนาจ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของอธิการบดี จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย ดังนั้น คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

๓. เมื่อข้อ ๖ วรรคสอง แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยฉบับดังกล่าวขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้อำนาจไว้ จึงมีผลทำให้ข้อบังคับดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ ประกอบกับคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงไม่จำเป็นต้องยกเลิกคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด

๔. เมื่อคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการสอบสวนย่อมมีอำนาจดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับนาง ก. ต่อไปแม้นาง ก. พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีไปแล้ว และหากผลการสอบสวนปรากฏว่านาง ก. กระทำผิดวินัย คณะกรรมการสอบสวนต้องรายงานการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพ.ศ. ๒๕๔๗

๕. โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากนาง ก. ได้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีการแก้ไขข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยตัดข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่เดิมกำหนดไว้ในข้อ ๔ (ข) ออกไปทั้งหมดโดยเฉพาะลักษณะต้องห้ามที่ว่า “เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง” และในการประชุมครั้งนั้น นาง ก. ได้ร่วมพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบในการแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวด้วย จึงถือได้ว่า นาง ก. มีส่วนได้ส่วนเสียในการแก้ไขข้อบังคับดังกล่าว เพื่อไม่ให้ถูกจำกัดด้วยลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหากจะเข้ารับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไปอีกวาระหนึ่ง และก็ปรากฏชัดเจนในเวลาต่อมาว่าสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ได้มีมติให้นำเสนอชื่อนาง ก. เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นอธิการบดี ข้อเท็จจริงนี้จึงมีเหตุผลเพียงพอที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะพิจารณาได้ว่า กระบวนการสรรหาอธิการบดีเป็นไปโดยไม่เหมาะสม เพราะเหตุที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อ

โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นอธิการบดีมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการแก้ไขข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มาและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีฯ เพื่อให้ตนเองปราศจากลักษณะต้องห้ามและมีโอกาสในการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่นำเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนาง ก. ให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอีกราวหนึ่งย่อมเป็นไปได้โดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๔

เรื่องเสร็จที่ ๕๐/๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายพิเศษมีฐานะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ จึงมีผลบังคับเหนือกระบวนการหรือวิธีการอื่นใดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอื่นซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป

มาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ และมาตรา ๙๓ ยังได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับเรื่อง หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาได้โดยผลของมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนจะสามารถลงโทษได้แค่ไหน เพียงใด และอย่างไรนั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบที่ใช้กับราชการที่จะถูกลงโทษทางวินัย คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๓ ว่า ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่ใช้กับข้าราชการที่จะถูกลงโทษทางวินัย และการที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติให้การพิจารณาลงโทษเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น เป็นการบัญญัติโดยมุ่งหมายให้ผู้บังคับบัญชาหรือ

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษในขั้นตอนต่อไป โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยมาแล้ว

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓/๒๕๕๔ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้เสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแต่งตั้งแล้วจึงต้องนำความกราบบังคมทูลต่อไปตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับกรณีที่มีผู้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เกี่ยวกับการแต่งตั้งครั้งนี้ นั้น โดยที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้บัญญัติให้การร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เป็นเหตุที่จะทำให้การดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งตามกฎหมายต้องหยุดลงแต่อย่างใด ดังนั้น การที่จะชะลอการดำเนินการตามกฎหมายเพียงเพราะเหตุที่ผู้เกี่ยวข้องได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. จึงไม่อาจดำเนินการได้ ทั้งนี้ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะพิจารณาเห็นว่าการแต่งตั้งในครั้งนี้มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า การเสนอแต่งตั้งอาจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย หรือมีการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องอันอาจเป็นเหตุให้มีการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายกรัฐมนตรีก็อาจพบทวนมติคณะรัฐมนตรีตามที่เห็นสมควร ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็อาจชะลอการดำเนินการจนกว่าจะมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเสียก่อนได้

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๔/๒๕๕๔ เมื่อการแต่งตั้งข้าราชการเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยยังไม่ปรากฏเหตุว่ามีการกระทำใดที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ของกฎหมาย แม้ว่าจะมีผู้ร้องเรียนต่อ ก.พ.ค. ก็ตาม แต่ ก.พ.ค. ยังไม่มีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้หยุดการดำเนินการแต่งตั้ง ส่วนการถวายฎีกาเป็นเรื่องที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย ในขณะนี้จึงยังไม่มีเหตุตามกฎหมายที่จะทำให้การดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายกระทำต่อไปไม่ได้ ดังนั้น การแต่งตั้งจึงต้องดำเนินการต่อไปให้ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจชะลอการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๖/๒๕๕๔ การแต่งตั้งอนุกรรมการการพัฒนากระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามข้อ ๘๗ แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้

อำนาจคณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ และการขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณาอนุมัติเรื่องดังกล่าวเป็นการขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกระทรวงยุติธรรมตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น การพิจารณาอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นการปฏิบัติราชการประจำตามปกติ มิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด กรณีเช่นนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงสามารถดำเนินการได้

เรื่องเสร็จที่ ๖๕๔/๒๕๕๔

มาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้โดยรวมถึงกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดคำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๓๐ วรรคสองไว้ อันรวมถึงการบรรจุ แต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่งด้วย ด้วยเหตุนี้ การที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งสองฉบับ และการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยไม่แจ้งให้นาย ม. ในฐานะคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงไม่เป็นเหตุให้คำสั่งกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยมีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๖/๒๕๕๐ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบนั้น ใช้บังคับกับกรณีกระบวนการพิจารณาทางปกครองทั่วไป จึงบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้ทราบตามความจำเป็นซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป การใช้ดุลพินิจโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ที่มีใช้เงื่อนไขอันจำเป็นของการออกคำสั่งทางปกครอง จึงมิได้ทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไป

เรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๕๔

มาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ และมาตรา ๑๘๑ ได้กำหนดว่ากรณีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้รัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๘๑ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะรัฐมนตรี เจ้าสังกัด และเป็นผู้มีอำนาจบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และอาศัยอำนาจตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริง ว่าคำสั่งเลื่อนข้าราชการในสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้ ลงนามและออกคำสั่งไว้แล้วก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร มีความผิดพลาดในการระบุจำนวนเงินเดือนที่ได้รับในตำแหน่งใหม่ เท่านั้น และการแก้ไขคำสั่งนี้ไม่เป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมย่อมมีอำนาจลงนามในคำสั่งแก้ไขคำสั่งเลื่อน ข้าราชการรายนี้ได้ นอกจากนี้ ถ้าในระหว่างที่ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ใน ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และมีความจำเป็นต้องลงนามใน คำสั่งเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ หรือลงนามในคำสั่งปรับเงินเดือน ข้าราชการในสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับ พระราชกฤษฎีกาปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๕๔ ด้วยแล้ว กรณีนี้ ก็อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมที่จะลงนามได้เช่นกัน

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๕๖/๒๕๕๔

๑. ประเด็นแห่งคดีที่นาย ศ. ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด และ คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นเรื่องการ โต้แย้งว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากการที่นาย ศ. ได้มีหนังสือขอพระราชทานอภัยโทษ ต่อมาสำนักราชเลขาธิการได้เชิญ พระราชกระแสไปยังนายกรัฐมนตรีให้อภัยโทษทางวินัยแก่นาย ศ. และ นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับสนองพระราชกระแสแล้ว ดังนั้น เมื่อ กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว จึงมี หน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกระแสโดยไม่จำเป็นต้องรอฟังผล คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด

๒. การล้างมลทินเป็นการล้างโทษที่เคยได้รับเพื่อไม่ให้มีมลทินติดตัว แต่การกระทำหรือความประพฤतिที่เป็นเหตุให้ผู้นั้นถูกลงโทษดังกล่าวมิได้ ถูกล้างไปด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๔/๒๕๓๙) นอกจากนี้ การล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้อง สิทธิหรือประโยชน์ใดๆ เว้นแต่กฎหมายนั้นจะบัญญัติไว้

ส่วนการพระราชทานอภัยโทษ ผลของการอภัยโทษทางอาญา กฎหมายห้ามมิให้บังคับโทษนั้นต่อไป หรือถ้าเป็นโทษปรับที่ชำระแล้วก็ให้คืนค่าปรับให้ไปทั้งหมด แต่มิได้ลบล้างโทษทางอาญาที่เคยได้รับมาก่อน ส่วนการอภัยโทษทางวินัยนั้นก็ถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๙๑ โดยตรง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดบัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินการอภัยโทษทางวินัยและผลในเรื่องนี้จึงต้องเป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปคือต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกระแสอภัยโทษซึ่งมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๕ ดังนั้น เมื่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการล้างมลทินและการอภัยโทษมีความแตกต่างกัน จึงไม่อาจเทียบเคียงกับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้

๓. กรณีที่นาย ศ. ได้รับพระราชทานอภัยโทษทางวินัยดังกล่าวแล้ว และปรากฏข้อเท็จจริงว่านาย ศ. ยังมีอายุราชการเหลืออยู่ กระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการสั่งให้กลับเข้ารับราชการอย่างไร และการจ่ายเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์อื่นในช่วงระหว่างที่ออกจากราชการจนถึงวันที่ได้รับคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการหรือวันที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษจะเป็นประการใด นั้น เห็นว่า ข้อหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงเห็นควรให้กระทรวงการคลังหารือไปยังสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

เรื่องเสร็จปี พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่องเสร็จที่ ๒๔๐/๒๕๕๕ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสอบสวนให้สามารถดำเนินการสอบสวนข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีที่ถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้วได้ต่อไป แม้ต่อมาข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว และได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินการไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกจากราชการสำหรับการกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีดังกล่าว แม้การดำเนินการนั้นจะพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้วก็ตาม แต่หากยังต้องมีการดำเนินการนั้นต่อไปเพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามบทบัญญัติต่าง ๆ ตามกฎหมาย กรณีย่อมถือได้ว่าบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเหล่านั้น

เป็นเพียงบทบัญญัติเร่งรัดเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกฎหมายเท่านั้น ในกรณีข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และได้ใช้อำนาจตามความในมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สั่งให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัย อันเป็นผลให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นมีสถานะเป็นผู้ออกจากราชการโดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๙๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และทำให้การดำเนินการสอบสวนนั้นต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกจากราชการ กรณีจึงมีผลให้คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้ต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) มีข้อสังเกตว่า วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาสอบสวนให้แล้วเสร็จตามกฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ โดยยังคงให้ความสำคัญแก่ผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งออกจากราชการตำรวจไปแล้ว แต่การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่อาจดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการตำรวจในเรื่องนี้ได้ เนื่องจากมิได้มีการประสานงานในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงสมควรที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะวางมาตรการป้องกันให้รัดกุมเพื่อมิให้เกิดกรณีเช่นนี้อีก

