

### บทที่ 3

## กฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษทางวินัย อันเป็นเหตุเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ของประเทศไทยและต่างประเทศ

### กฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษทางวินัยของไทย

#### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล มาตรา 35 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครองการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็น ประโยชน์ต่อสาธารณชน

ส่วนที่ 4 ศาลปกครอง มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

#### 2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โดยเฉพาะในมาตรา 54 ได้กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการ

ศึกษาโดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงเห็นควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกันและโดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการ สมควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 และเพื่อให้เอกภาพทางด้านนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด

2.1 วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตั้งแต่มาตรา 82 ถึง 95 สามารถแบ่งลักษณะของวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกได้เป็น 7 ลักษณะ ดังนี้

- 1) วินัยต่อประเทศชาติ ประกอบด้วยมาตรา 83
- 2) วินัยต่อระบบราชการ ประกอบด้วยมาตรา 85, 90, 92
- 3) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา ประกอบด้วยมาตรา 86
- 4) วินัยในหน้าที่ผู้บังคับบัญชา ประกอบด้วยมาตรา 95
- 5) วินัยต่อผู้ร่วมงาน ประกอบด้วยมาตรา 89
- 6) วินัยต่อประชาชน ประกอบด้วยมาตรา 88
- 7) วินัยต่อตนเอง ประกอบด้วยมาตรา 84, 87, 91, 93, 94

แต่ที่จะศึกษามีเพียง 3 ฐานเท่านั้น ได้แก่ ความผิดฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ และหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายรัฐบาล ประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ ตามมาตรา 85 ความผิดฐานขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา 86 ความผิดฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามมาตรา 87 ดังนี้

### 2.1.1 วินัยต่อระบบราชการ มาตรา 85

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานทางการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือ นโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ”

“การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

วินัยตามมาตรา 85 มีจุดหมายที่จะให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการซึ่งหมายถึงให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลไม่ใช่ทำแบบ “เช้าชามเย็นชาม” เพียงให้เสร็จ ๆ ไป หรือให้หมดเวลาไปแต่ละวัน ซึ่งการที่จะปฏิบัติงานให้ได้ผลเช่นนี้ ต้องใช้ความตั้งใจ ความทุ่มเท และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยมุ่งให้สำเร็จเป็นผลดีเป็นสำคัญ

คำว่า “หน้าที่ราชการ” ในบทนี้ มีความหมายเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา 85 เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง กำหนดเป็นหลักการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวัง รักษาประโยชน์ของทางราชการ นั้นหมายความว่า การปฏิบัติราชการต้องตั้งใจปฏิบัติด้วยความขยันหมั่นเพียรทำงานด้วยความตั้งใจเพื่อให้เกิดผลดีแก่ราชการ มิใช่ปฏิบัติเพียงแต่ให้หมดเวลาไป นอกจากนี้ มาตรา 85 วรรคสอง มีคำที่ต้องทำความเข้าใจให้ถูกต้อง 2 คำ คือ

ประมาท หมายความว่า ขาดความรอบคอบ ขาดความระมัดระวัง  
เลินเล่อ หมายความว่า ขาดความระมัดระวังหรือไม่รอบคอบในสิ่งที่ควรกระทำ  
ประมาทเลินเล่อ หมายความว่า ขาดความระมัดระวัง ไม่รอบคอบในสิ่งที่ควรกระทำ

ด้วยคำอธิบายตามมาตรา 85 วรรคสอง เป็นกรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เกิดเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง การพิจารณาว่าราชการจะเสียหายร้ายแรงเพียงใดหรือมีต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป และความเสียหายดังกล่าวอาจเป็นความเสียหายเกี่ยวกับทรัพย์สินเงินทองซึ่งสามารถคำนวณออกมาเป็นจำนวนเงินได้ หรืออาจเสียหายแก่ภาพพจน์ ชื่อเสียงของทางราชการ เช่น กรณีกล่าวหา นาย ส.ตำแหน่งอธิการบดี สังกัดมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ทุจริตเกี่ยวกับการประกวดราคาจ้างเหมารักษาความสะอาด ปีงบประมาณ 2539 ประเด็นการพิจารณา ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการทุจริตในการพิจารณาผลการประกวดราคา

จ้างเหมารักษาความสะอาด ปีงบประมาณ 2539 หรือไม่ ข้อเท็จจริงจากการไต่สวน จากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่า กรณีการจ้างเหมารักษาความสะอาด ปี งบประมาณ 2539 มีผู้เสนอราคาจำนวน 3 ราย ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. เสนอราคาไม่เกินวงเงินงบประมาณ และมีผลงานเป็นที่พอใจ คณะกรรมการพิจารณา ผลการประกวดราคา จึงเห็นควรจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าว ทำความสะอาดภายในมหาวิทยาลัย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าใบรับรองผลงานของโรงพยาบาล ร.ที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ.นำมาแสดงต่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ไม่ได้ระบุเวลา เริ่มต้นและสิ้นสุด รวมทั้งวงเงินค่าจ้างไว้ และห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. เสนอจัดส่งพนักงานมาทำความสะอาดเพียง 44 คน ทั้งที่ตามประกาศประกวดราคา กำหนดให้ส่งพนักงานมาทำ ความสะอาด 45 คน ซึ่งไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของประกาศประกวดราคาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา จึงเป็นการไม่เอาใจใส่ระมัดระวังประโยชน์ของทางราชการ และประมาทเลินเล่อ

#### 2.1.2 วินัยต่อผู้บังคับบัญชา มาตรา 86

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ ขัดขืนหรือ หลีกเลียงแต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษา ประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือภายในเจ็ดวันเพื่อให้ผู้บังคับบัญชา ทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้และเมื่อเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตาม คำสั่งเดิมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม”

“การขัดคำสั่งหรือหลีกเลียงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่าง ร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลียงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 86 มี องค์ประกอบอยู่ 5 ประการ คือ

- 1) มีคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจสั่งด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้
- 2) ผู้สั่งเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย
- 3) สั่งในหน้าที่ราชการ หมายถึง ผู้สั่งมีหน้าที่ราชการในเรื่องนั้น และคำสั่งเป็น คำสั่งให้ปฏิบัติราชการ
- 4) เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ
- 5) มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

ตัวอย่าง นาย ว ข้าราชการครู ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2547 โดย ไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลย และทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยลงชื่อเวลาปฏิบัติงานแต่ไม่ทำการสอน ไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเป็นเวลานาน 15 วัน โดย ไม่มีเหตุผลอันสมควร และมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา มีมติไล่ออกจากราชการ

### 2.1.3 วินัยต่อตนเอง มาตรา 87

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการและผู้เรียน จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมิได้”

“การละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือ โดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

องค์ประกอบความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 87 มี 3 กรณี คือ

- 1) ละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- 2) ทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- 3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

มาตรา 87 มีคำที่ต้องทำความเข้าใจให้ถูกต้อง 2 คำ คือ

“อุทิศเวลาของตน” หมายถึง การสละเวลานอกเหนือจากการปฏิบัติราชการ

“ทอดทิ้ง” หมายถึง ตัวอยู่ในสถานที่ทำงาน แต่ไม่ทำงาน ไม่เอาใจใส่ทำงาน

ตัวอย่างเช่น นางสาว ก. ข้าราชการครู ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเวลา 195 วัน โดยไม่มีเหตุผลความจำเป็นอันใดและไม่ได้จัดส่งใบลาตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยร้ายแรงตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่นางสาว ก. ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.ค. โดยชี้แจงว่าเหตุที่ขาดราชการเป็นเวลา 195 วันนั้น เนื่องจากตนเองเป็นโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง (HIV) ก.ค.พิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุผลดังกล่าวนางสาว ก. ควรไปพบแพทย์เพื่อวินิจฉัยว่าเป็นโรคร้ายดังกล่าวจริงหรือไม่ แต่นางสาว ก. กลับละทิ้งหน้าที่ราชการไปทันที ทั้ง ๆ ที่ยังไม่รู้ว่าตนเองเป็นโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง

จริงหรือไม่ และถึงแม้ว่าจะเป็นภูมิคุ้มกันบกพร่องจริงก็ตาม นางสาว ก ก็ยังสามารถที่จะส่งใบลาป่วยหรือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบได้ แต่เนื่องจากนางสาว ก. กลับมาปฏิบัติราชการอีกระดับโทษไม่ถึงไล่ออกจากราชการ จึงมีมติลดโทษไล่ออกจากราชการเป็นโทษปลดออกจากราชการ หรือนาย ส ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการครั้งที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2548 ถึงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 รวม 23 วัน ครั้งที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2548 ถึงปัจจุบัน โดยไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกเลย อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา 87 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ

วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 82 ถึงมาตรา 95 เป็นข้อกำหนดสำหรับให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานและการปฏิบัติตนเป็นระเบียบเรียบร้อยสามารถดำเนินงานไปสู่จุดมุ่งหมายตามความต้องการของทางราชการ

## 2.2 การป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย

มาตรา 95 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกัน มิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาเจตคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ได้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย

การป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยให้กระทำโดยการเอาใจใส่สังเกตการณ์และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัย ในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้

เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที

เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชาริบดำเนินการ

สืบสวนหรือพิจารณา ในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูล ที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้และตามหมวด 7 หรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือเพื่อมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัย หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

### 2.3 หลักการพิจารณาความผิดการกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ตามมาตรา 96-97 ดังนี้

- 1) นำพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาที่ปรากฏในเอกสารสืบสวน สอบสวน มาพิจารณาว่าเป็นพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยวินัยหรือไม่
- 2) ถ้าพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วย มาตราใดฐานใดก็ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาลักษณะทำผิดนัยมาตรานั้น ฐานนั้น
- 3) ถ้าพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยวินัย ก็ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยวิธีในการกำหนดโทษ
- 4) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลงโทษต่ำกว่าปลดออกจากราชการไม่ได้
- 5) ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ระดับโทษไม่เกินลดขั้นเงินเดือน
- 6) ความผิดเล็กน้อย ลงโทษภาคทัณฑ์
- 7) ความผิดเล็กน้อย และเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามิเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยกล่าวงดโทษ หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

ตามมาตรา 96 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย จำต้องได้รับโทษทางวินัยเว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7

โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) ตัดเงินเดือน
- 3) ลดขั้นเงินเดือน
- 4) ปลดออก

### 5) ไล่ออก

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออกจากราชการ

มาตรา 97 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น องค์ประกอบวิธีการสั่งลงโทษ คือต้องออกเป็นคำสั่ง ในคำสั่งให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษทำความผิดในกรณีใด ตามมาตราใด อำนาจการสั่งลงโทษของหัวหน้าสถานศึกษา เช่น ผู้อำนวยการโรงเรียนและอาจารย์ใหญ่ ลงโทษข้าราชการครูในบังคับบัญชาดังนี้ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% เป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน และครูใหญ่ลงโทษข้าราชการครูในบังคับบัญชาได้ดังนี้ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% เป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน

#### 2.4 การดำเนินการทางวินัย

มาตรา 98 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจ ตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจ ตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงานการศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษา กระทำผิดวินัยร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจ ตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายประสานการดำเนินการร่วมกันในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในกรณีที่มีปัญหาหรือความเห็นขัดแย้งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสามถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน ให้ผู้อำนวยการ



สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ต่างเขต  
พื้นที่การศึกษา ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ในกรณีต่าง  
ส่วนราชการให้รัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด รวมทั้งในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อรักษา  
ประโยชน์ของทางราชการ หรือจะทำให้การสอบสวนนั้นเสร็จไปโดยเร็วและยุติธรรมก็ให้ผู้มี  
อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นสอบสวนแทนได้

มาตรา 99 เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 98 แล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูก  
กล่าวหามิได้กระทำความผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่อง ถ้าฟังได้ว่ากระทำความผิดวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา 100  
และในกรณีที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควร  
ลดหย่อนผ่อนโทษห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

มาตรา 100 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้  
ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับ  
ความผิดถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษ  
ภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้อง  
ถูกลงโทษตัดเงินเดือน

ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์  
บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับ  
บัญชาในสถานใด ได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน  
แล้วแต่กรณีเห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควร  
ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังนี้

1) สำหรับตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่ง  
ซึ่งมีวิทยฐานะใดซึ่งกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการ  
ดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวรรค  
หก หรือที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรค  
ห้า ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา

2) สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานอกจาก (1) ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ.  
เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสี่ ถ้าเป็นกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงานการศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษายของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายที่สังกัดแล้วแต่กรณี มีความเห็นขัดแย้งกัน ถ้าเป็นความเห็นขัดแย้งระหว่างผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน ให้นำเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ถ้าเป็นความเห็นขัดแย้งระหว่างผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือ อ.ก.ค.ศ. ต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้นำเสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา และเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือ ก.ค.ศ. มีมติเป็นประการใดแล้วให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งหรือปฏิบัติไปตามมตินั้น

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวได้สอบสวนไว้แล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะนำสำนวนการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนและทำความเห็นเสนอผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยถือว่าได้มีการสอบสวนตามหมวดนี้แล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

มาตรา 103 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาเว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจตามมาตรา 98 วรรคสอง วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ และไม่มีการณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและวิทยฐานะเดิม หรือตำแหน่งเดียวกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและวิทยฐานะนั้น ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 100 วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดพักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อนตามวรรคหนึ่งแล้ว ภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีอื่นอีก ผู้มีอำนาจตามมาตรา 98 วรรคสอง วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา

115 แล้วแต่กรณีมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 95 และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรคสอง ตลอดจนดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการ หรือสั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนออกจากราชการด้วยเหตุอื่นที่มีใช่เป็นการลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดระยะเวลาระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

เงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่น และการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น สำหรับผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าว ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ระยะเวลาให้พักราชการและให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

## 2.5 การสอบสวน

การสอบสวนควรกระทำเมื่อ

1) มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่ไม่ทราบว่าผู้กระทำคือใคร เช่น ข้อสอบรั่ว แต่ไม่ทราบว่าเกิดจากการกระทำของผู้ใด

2) ผู้ได้บังคับบัญชาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย แต่ยังไม่ทราบว่าข้อกล่าวหาอันมีมูลหรือไม่ (มีมูล หมายถึง มีเหตุผลน่าเชื่อ) เช่น ผู้ปกครองนักเรียนมาฟ้องว่า ครูเกษตรเก็บเงินนักเรียนอ้างว่า จะไปซื้อดินไม้มาใช้ในการเรียนการสอนแต่ไม่ได้ซื้อ เงินก็ไม่คืน เรื่องที่ผู้ปกครองมาฟ้องนี้ จะจริงหรือไม่ น่าเชื่อหรือไม่ ยังไม่ทราบ ต้องสืบสวนดูก่อน

3) ผู้ได้บังคับบัญชาหยุดงานติดต่อกันเกิน 15 วัน เพื่อต้องการทราบว่าที่หยุดไปนี้มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่

ผู้มีหน้าที่การสอบสวน ได้แก่ หัวหน้าสถานศึกษา ผู้ที่หัวหน้าสถานศึกษามอบหมาย หัวหน้าสถานศึกษาสืบสวนร่วมกับผู้ที่หัวหน้าสถานศึกษามอบหมาย การสืบสวน ทำได้หลายวิธี เช่น สอบถาม ตรวจสอบ ให้ชี้แจง

การสอบสวนทางวินัย มี 2 ประเภท ได้แก่

1) การสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง การสอบสวนประเภทนี้หัวหน้าสถานศึกษา มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวน

2) การสอบสวนทางวินัยร้ายแรง หัวหน้าสถานศึกษาไม่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจได้แก่ ในระดับจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในระดับกรม คือ อธิบดีกรมสามัญศึกษา การสอบสวนจะกระทำเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และข้อกล่าวหา นั้นมีมูล

(1) ถ้าข้อกล่าวหา นั้นเป็นข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงจะต้องแต่งตั้ง กรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง

(2) ถ้าข้อกล่าวหา นั้นเป็นข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้อง แต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

ตามมาตรา 98 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมี กรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อ ดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้ง ข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุ หรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เท่านั้น เว้นแต่กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวน ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับ ชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่า ดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัย โดยไม่สอบสวนก็ได้ โดยการสอบสวนต้องเป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวน พิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.2550 ดังนี้

- 1) การแต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อ 1-6
- 2) สิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ข้อ 7-13
- 3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน ข้อ 14-19
- 4) วิธีการสอบสวนข้อ 20-37
- 5) การทำรายงานการสอบสวน ข้อ 38-39
- 6) การพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวน ข้อ 40-42
- 7) การสอบสวนที่มีขอบและบกพร่อง ข้อ 41-46
- 8) การนับระยะเวลา ข้อ 47

หลักเกณฑ์วิธีการสอบสวน การสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการไว้ กรรมการสอบสวนจึงชอบที่จะดำเนินการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรได้ การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ต้องปฏิบัติตามกฎ โดยเคร่งครัด มิฉะนั้นการสอบสวนอาจเสียไปทั้งหมด การกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน โดยแจ้งข้อกล่าวหาและ สรุปพยานหลักฐานเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำสืบ แก่ข้อกล่าวหา ส่วนการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร แต่ต้องดำเนินการในแนวทางเดียวกับการสอบสวน การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 3 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ด้วย (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 45/2553)

## 2.6 การร้องทุกข์และอุทธรณ์

ความหมายของคำว่า “การร้องทุกข์”

การร้องทุกข์ หมายถึง กระบวนการพนักงานสัมพันธ์ในการบริหารงานบุคคล ที่กำหนดให้สิทธิข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะร้องขอให้ทบทวนการสั่งให้ออกจากราชการโดยเหตุต่างๆ หรือขอให้ทบทวนการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการสั่งการของผู้บังคับบัญชา หรือแก้ไขความคับข้องใจของผู้ร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ดังนี้

มาตรา 123 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี

ตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2551 (เล่ม 125 ตอนที่ 94 ก ราชกิจจานุเบกษา 15 สิงหาคม, 2551) ข้อ 14 เป็นดังนี้ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว กรณี ถ้าเห็นว่าเหตุที่ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเหตุแห่งตน มีความคับข้องใจ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วให้มีมติยกคำร้องทุกข์

ถ้าเห็นว่าเหตุที่ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเหตุแห่งความคับข้องใจหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีมติเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติ หรือให้ข้อแนะนำตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ

ถ้าเห็นสมควรดำเนินการ โดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

ถ้าเห็นว่าการร้องทุกข์ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ 5 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ข้อ 7 หรือข้อ 8 ให้มีมติไม่รับคำร้องทุกข์

ความหมายของคำว่า “การอุทธรณ์”

การอุทธรณ์ หมายถึง กระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีทางขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทบทวนการลงโทษอีกครั้งหนึ่ง (เป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเอง จึงทำหน้าที่ไม่เหมือนกับศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรอิสระทางตุลาการที่มาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง) ได้แก่ ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้น เงินเดือน) และที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง (ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ) ซึ่งเป็นโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ส่วนกรณีใกล้เคียงกันคือการว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือไม่ถือว่าเป็นการลงโทษทางวินัยในความหมายนี้ จึงอุทธรณ์ไม่ได้ แต่ต้องร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ดังนี้

มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา 122 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออกหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

มาตรา 125 เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามมาตรา 121 หรือมาตรา 122 แล้ว ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือกรณีที่มีได้บัญญัติให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามหมวดนี้ ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง



- 1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติให้ยกอุทธรณ์
- 2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง แต่ควรได้รับโทษหนักขึ้น ให้มีมติให้เพิ่มโทษ เป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น
- 3) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีมติให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง
- 4) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษ ให้มีมติให้สั่งลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้
- 5) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติให้ยกโทษ
- 6) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม
- 7) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรคสอง และดำเนินการตามกฎหมายต่อไป
- 8) ในกรณีที่เห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. หรือเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้มีการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 98 วรรคสอง แล้ว ให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ
- 9) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้อุทธรณ์มีกรณีที่เหมาะสมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (4) มาตรา 111 หรือมาตรา 112 ให้มีมติให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และดำเนินการตามกฎหมายต่อไป
- 10) ถ้าเห็นสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี การออกจากราชการของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นเหตุที่จะยุติการพิจารณาอุทธรณ์ แต่จะมีมติตาม (2) หรือ (9) มิได้ หรือถ้าเป็นการออกจากราชการเพราะตายจะมีมติตาม (7) หรือ (8) มิได้



## 2.7 การพิจารณาลงโทษ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้กระทำผิดวินัย ดังนี้

1) กรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะเลือก  
ลงโทษข้าราชการ ผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามความเหมาะสมแห่งความผิดที่พิจารณาได้  
รวม 3 ประการ คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน แล้วแต่กรณี โดยให้เหมาะสมกับ  
กรณีความผิดซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษ วิธีพิจารณา กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาไม่  
บังคับให้ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาลงโทษได้เอง เพียงให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจง  
แก้ข้อหาก็ตกลงโทษได้ (กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน  
พ.ศ.2549) ดังนี้

ก. ผู้อำนวยการสถานศึกษา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและ  
บุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน  
ครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละ 5 ของอัตราเงินเดือนและเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน

ข. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของ  
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์  
หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละ 5 ของอัตราเงินเดือน และเป็นเวลาไม่เกินสองเดือน หรือลด  
ขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น

ค. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีเจ้าสังกัดปลัดกระทรวง  
เลขาธิการ อธิบดี หรืออธิการบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
ผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละ 5  
ของอัตราเงินเดือนเป็นเวลาไม่เกินสามเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น

2) กรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษ ปลดออก  
หรือไล่ออกจากราชการ ให้ดำเนินการดังนี้

ก. สำหรับตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่ง  
ซึ่งมีวิทยฐานะใดซึ่งกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการ  
ดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวรรค  
หก หรือที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรค  
ห้า ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณา

ข. สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(นอกจาก ก.) ให้เสนอ อ. ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547, มาตรา 100)

### 3. กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ.2549

ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ 2 กรณี เรียกว่า “ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง” คือ

3.1 ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์ที่แสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

3.2 กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความความผิดลหุโทษ

“ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง” ต่างกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีอื่น ๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีอื่น ๆ ก่อนจะลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก่อน แต่ “ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง” ผู้มีอำนาจจะลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก โดยไม่สอบสวนก็ได้

กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ.2549 โดยที่มาตรา 98 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 บัญญัติให้ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้

ดังที่บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 1 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 100 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือมาตรา 104(1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

1) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ความประจักษ์ชัดแล้ว

2) กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

ข้อ 2 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 100 วรรคสี่ หรือมาตรา 104 (1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

1) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

2) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมี พฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

#### 4. กฎหมายที่เกี่ยวกับความเสียหายอันร้ายแรงที่มีผลต่อราชการ

##### 4.1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่ง ทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทาง ปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (มาตรา 5)

การบังคับทางปกครอง มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไป ตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

และมาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่

ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตาม คำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ให้ครบถ้วน

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทาง อาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่ง ทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา 58)

#### 4.2 ประมวลแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการละเมิด

มาตรา 421 การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 422 ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่ง กฎหมายใดอันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่นๆ ผู้ใดทำการ ฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้ผิด

มาตรา 423 ผู้ใดกล่าวหรือ ไขข่าวแพร่หลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืน ต่อความจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของบุคคลอื่น ก็ดีหรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้ หรือทางเจริญของเขาโดย ประการอื่นก็ดี ท่านว่าผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขาเพื่อ ความเสียหายอย่างใด อันเกิดแต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อคนมิได้รู้ว่าข้อความนั้นไม่จริง แต่หากควรจะได้ ผู้ใดส่งข่าวสาส์นอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง หากว่าตนเอง หรือผู้รับข่าวสาส์นนั้นมีทางได้เสีย โดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่า เพียงที่ส่งข่าวสาส์นเช่นนั้นหาทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนไม่ เช่น สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศหรือเกียรติคุณของบุคคลที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำละเมิด เป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 423 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 326 ถึงมาตรา 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ส่วนสิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง และสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้นเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวอยู่ในความหมายของคำว่าสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อพิเคราะห์ถึงข้อความในคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ก็ไม่มีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดีหรือกล่าวหรือ ไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือเกียรติคุณ แต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวก็ไม่ผิดโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการและไม่มีลักษณะหรือมีผลโดยตรงเป็นการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจของผู้ฟ้องคดี ไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ต้องลาออกจากราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือ

ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ แม้การออกคำสั่งของผู้ฟ้องคดีจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าว เป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมาตรา 45 วรรคสี่ แห่ง พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีชนะคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ขอหาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง จึงไม่มีส่วนแห่งการชนะคดีที่ศาลจะต้องสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 77/2547)

คำสั่งใหม่ทดแทนเพื่อละเมิด ตามบทบัญญัติตาม มาตรา 438 คำสั่งใหม่ทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อนึ่ง คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหาย ต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหาย อันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย เช่น กรณีกล่าวหา นาย ช. ตำแหน่งคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม ของสถาบัน ราชภัฏ ร. ได้มีการสอบสวน ได้ข้อสรุปว่าให้จ่ายตาม จำนวนเงินที่ผู้เสียหายเบิกจริง จำนวนเงิน 282,500 บาท

#### 4.3 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

โดยมีวัตถุประสงค์ และเหตุผลของการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบ โดยไม่คำนึงถึงความ เป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลัง ขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง

การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่องานปฏิบัติในหน้าที่เฉพาะ เมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องนำหลักทั่วไปว่าด้วยการกระทำละเมิด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาใช้บังคับ ส่วนหน่วยงานของรัฐ ไม่อาจนำหลักเรื่องนายจ้างลูกจ้างมาใช้บังคับได้ แต่โดยที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงต้องนำหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนของนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นขึ้นมาใช้บังคับคดี ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

#### 5. พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

สถานะของราชการเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย เช่น กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อันได้แก่ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 7 และมาตรา 52) หรือราชการในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 และพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ 2 ที่ได้ตรวจชำระใหม่ มาตรา 7) และราชการในนามของรัฐซึ่งไม่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน แต่ถือว่ามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายอันเกิดจากการกระทำอันร้ายแรงและต้องชดใช้ค่าเสียหาย ความเสียหายแก่ราชการในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนภายใน ซึ่งอาจแบ่งความเสียหายแก่ราชการได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ ตามที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนด ดังนี้

5.1 ความเสียหายแก่ราชการส่วนกลาง ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกระทรวง ทบวง กรม ในกิจการต่าง ๆ ที่ราชการส่วนกลางดูแลรับผิดชอบ ซึ่งความเสียหายนี้อาจเกิดจากการกระทำของข้าราชการ บุคคลภายนอก หรือส่วนราชการด้วยกัน เช่น มติ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับวินัย และการออกจากราชการ ครั้งที่ 18/2536 รายที่ 1-0947/2536 กรณีข้าราชการครุตำแหน่งศึกษานิเทศก์ กรมฝึกหัดครู ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่ พ.ศ.2523

ต่อมาวันที่ 29 เมษายน 2524 ได้ซื้อบ้านพร้อมที่ดินเป็นของตนเองโดยผ่อนชำระกับธนาคารเป็นเวลา 15 ปี จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2527 จึงคบเบิกค่าเช่าบ้าน โดยเข้าใจว่าตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้าน พ.ศ.2527 นั้นตนไม่มีสิทธิเบิก แต่เนื่องจากตาม พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน พ.ศ.2483 ซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อนปี พ.ศ.2527 ห้ามเบิกกรณีดังกล่าว พฤติการณ์ถือเป็นการรายงานเท็จ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โทษให้ออกจากราชการ

5.2 ความเสียหายแก่ราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 51 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้ (1) จังหวัด (2) อำเภอ แต่สำหรับหน่วยงานใดจะเป็นบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามมาตรา 8 ซึ่งกำหนดว่าการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ที่เกิดขึ้นกับจังหวัดหรืออำเภอ ในบางกรณีเช่นการกระทำให้เกิดความเสียหายต่อราชการส่วนภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันก็ถือว่าเสียหายต่อราชการส่วนกลางด้วย เพราะการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินการจัดระเบียบแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งราชการในส่วนภูมิภาคยังอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางอยู่ ฉะนั้นเมื่อเกิดความเสียหายจึงถือได้ว่าทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้รับความเสียหายทั้งสองส่วน

5.3 ความเสียหายแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 69 กำหนดให้ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมาตรา 70 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ราชการท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในส่วนของการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเพื่อให้เข้าใจขอบเขตของความเสียหายแก่ราชการกินความไปถึงราชการส่วนใดบ้าง

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษทางวินัยของต่างประเทศ

### 1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

วัตถุประสงค์ก็คือเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่ด้านวินัยและอุทธรณ์ เป็นการอธิบายชี้แจงเกี่ยวกับวิวัฒนาการ ปรัชญา อำนาจหน้าที่ รูปแบบองค์กร โครงสร้างการบริหาร และกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit systems protection board) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

#### 1.1 วิวัฒนาการ

องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2427 (Pendleton Act of 1883) โดยมุ่งแก้ปัญหาาระบบอุปถัมภ์ (Spoiled system) อันเกิดจากข้าราชการการเมือง การจัดตั้งองค์กรจึงเป็นรูปคณะกรรมการชื่อ Civil service commission (CSC) เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ผดุงการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมในขั้นแรกของการจัดตั้ง CSC สวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือ เป็น “ผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล” “ผู้แทนข้าราชการ” และ “ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม”

ต่อมาในปี พ.ศ.2521 เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of interest-CSC เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎ และผู้ตีความวินัยขี้ขาด) รัฐสภาสหรัฐฯ จึงได้ตรากฎหมาย Civil service reform Act of 1978 (CSRA) แยก CSC ออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยมี Merit systems protection board (MSPB) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเป็นเสมือนตุลาการ

#### 1.2 อำนาจหน้าที่ของ MSPB

มีหน้าที่และอำนาจเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ ดังนี้

1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐ เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำสั่งให้ย้ายโอน ให้ประจำส่วนราชการ ให้พักงาน ลดตำแหน่ง ลดเงินเดือน เป็นต้น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ที่กระทบกับสิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบบำนาญข้าราชการและลูกจ้าง คำร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างภายใต้กฎหมาย Whistleblower protection Act กฎหมาย Uniformed services employment and reemployment right Act และกฎหมาย Veterans employment opportunities Act



2) วิจารณ์คดีที่ “Special counsel” เป็นผู้ฟ้องกรณีมีการกระทำทางการบริหาร ทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและขัดกับกฎหมาย Hatch Act

3) ทบทวนระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management ว่าสอดคล้องกับ หลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

4) ศึกษาและจัดทำรายงานเสนอ “ประธานาธิบดี” และ “รัฐสภา” ว่ามีระบบการ บริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดภัยจากพฤติกรรม ต้องห้ามหรือไม่ประการใด

5) ออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยาน มาให้การ หรือนำส่งเอกสารหรือ หลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การ หรือพยาน

6) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ MSPB

### 1.3 รูปแบบและองค์ประกอบ ของ MSPB

MSPB เป็นองค์กร “อิสระกึ่งตุลาการ” ในสังกัดฝ่ายบริหาร จัดตั้งในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วย กรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ประธานกรรมการนอกเหนือจากหน้าที่พิจารณาวิจารณ์คดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะบริหาร (Chief executive) รับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่ พิจารณาวิจารณ์คดีความเท่านั้น เพื่อให้ MSPB เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

### 1.4 เรื่องที่สามารถฟ้องร้องต่อ MSPB

MSPB จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์โดยมี 2 เงื่อนไข คือ หนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย และสอง ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด กฎหมายกำหนดขอบเขตของเรื่องที่ MSPB สามารถรับพิจารณาไว้ดังนี้

1) กรณีหน่วยงานของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาบริหารราชการไม่เป็นไปตามหลักการ ของระบบคุณธรรม ซึ่งกฎหมายนิยามหลักการของระบบคุณธรรม สรุปได้ ดังนี้

(1) การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการ ต้องมุ่งให้ได้คนมีคุณภาพ จากทุกภาคส่วนในสังคม โดยเปิดกว้างให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อความเสมอภาคในโอกาส และมีการคัดเลือกเพื่อบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่งโดยพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ และ ทักษะ อย่างเป็นธรรม

(2) หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติต่อผู้สมัครข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุก คน

ด้วยความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และต้องไม่เลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความผูกพันทางการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานภาพการสมรส อายุ และสภาพ ความพิการทางการร่างกาย

2) กรณีการละเมิดกฎหมายอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ ที่กฎหมายนั้นกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องร้องหรืออุทธรณ์ ต่อ MSPB เช่น การละเมิดกฎหมาย Uniformed services employment and reemployment rights Act (USERRA), Veterans employment opportunities Act (VEOA) และ Presidential and executive office accountability Act (สิทธิการร้องเรียนและอุทธรณ์ ของเจ้าหน้าที่ในทำเนียบขาว) เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ เรื่อง MSPB ได้รับร้องเรียน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เช่น การย้าย การสั่งพักงาน การลดขั้นเงินเดือน รองลงมา เป็นเรื่องเกี่ยวกับบำนาญ การย้ายอัน เนื่องจากผลงานต่ำ การลดตำแหน่ง การไม่ให้ขั้นเงินเดือน การให้ออกเหตุปรับลดอัตราค่าจ้าง การ ร้องเรียน การไม่รับบรรจุกลับ การให้ออกเหตุไม่พ้นทดลองงาน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือสหภาพข้าราชการที่มีการ ลงนามในข้อตกลงร่วมกันระหว่างสหภาพฯ กับหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีสิทธิเลือก ยื่นคำร้องผ่าน MSPB หรือผ่านกระบวนการแรงงานตามข้อตกลงร่วมก็ได้ แต่ต้องเลือกยื่นคำร้อง เพียงทางใดทางหนึ่งเท่านั้น

อนึ่ง กฎหมายไม่ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีสิทธิยื่นฟ้องต่อ MSPB เจ้าหน้าที่ของ รัฐบางประเภทก็ไม่มีสิทธิ เช่น ข้าราชการการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานบางหน่วย เช่น หน่วยสืบราชการลับ หรือ สำนักงานบัญชี (General Accounting Office) เป็นต้น

### 1.5 การยื่นคำร้อง

แหล่งที่มาของคำร้องอาจมาได้ 2 ทาง คือ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าทุกข์โดยตรง หรือจาก Special Counsel กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้อง การยื่นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยยื่นต่อสำนักงานภาคของ MSPB ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการอยู่ในขณะ เกิดเหตุการณ์ยื่นคำร้องจะส่งโดยตรงด้วยตัวเอง ส่งทางไปรษณีย์ หรือส่งผ่านระบบอุทธรณ์ทาง อิเล็กทรอนิกส์ (E-appeal online) ก็ได้ แต่ต้องส่งภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งหรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับแล้วแต่ว่าวันไหนเป็นวันหลังสุด

สำหรับคำร้องที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้าม (Prohibited personnel practices) เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยื่นคำขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทน

### 1.6 กระบวนการพิจารณาคำร้อง

กระบวนการพิจารณาคำร้องเป็น “ระบบไต่สวน” ที่ถูกฟ้อง หรือหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่หาหลักฐานมาพิสูจน์ (Burden of proof) ความถูกต้องเป็นธรรมของมาตรการทางด้านบุคคล หรือการดำเนินตามมาตรการด้านบุคคล

เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครอง (Administrative law judge) เป็นผู้พิจารณาคดี ตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาก่อนว่าคำร้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของ MSPB และการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อพิจารณาผ่านประเด็นนี้แล้วกระบวนการไต่สวนจึงจะเริ่มขึ้น เริ่มจากการเชิญผู้ร้อง มาสอบถามให้การหรือให้ข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติม ผู้ร้องอาจมาด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทนหรือมาร่วมให้การด้วยกันก็ได้ การให้การหรือการรับฟังพยานหลักฐานนี้ อาจทำโดยการพบปะโดยตรง หรือผ่านทางโทรศัพท์ หรือผ่านการประชุมแบบวิดีโอคอนเฟอร์เรนซ์ก็ได้

เมื่อได้รับฟังข้อมูลและได้หลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ตุลาการศาลปกครองจะพิจารณาคัดสินชี้ขาดในขั้นต้นหากกรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดขั้นต้นหรือภายใน 35 วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาด แล้วแต่วันไหนจะถึงหลังสุด ให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำตัดสินของ ตุลาการศาลปกครองเรื่องก็จะสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB ณ กรุงวอชิงตัน มติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พอใจผลการตัดสินสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้ โดยทั่วไปจะอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States court of appeals for the federal CIRCUIT) ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) อาจอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้น (District court) หรือต่อ Equal employment opportunity commission

ผลการพิจารณาของตุลาการศาลปกครองหรือ MSPB ขึ้นกับลักษณะของคดี โดยทั่วไป ผลการพิจารณาอาจมีมติทางใดทางหนึ่ง ดังนี้ สั่งให้หน่วยงานของรัฐระงับหรือยกเลิกคำสั่ง สั่งให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาแก้ไขผลของคำสั่ง สั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษ ฯลฯ

โดยสรุป MSPB ของสหรัฐอเมริกาถือกำเนิดเพื่อ “รักษาความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” และตั้งมั่นในความเชื่อว่าการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับ และการแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่าง “ผู้ใช้อำนาจ กับ ผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจ” และระหว่าง “ผู้ตั้งกฎ ผู้ใช้กฎ ผู้ฟ้อง ผู้ถูกฟ้อง และผู้ตีความวินิจฉัย” จะเป็นหลักประกันการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐตามระบบคุณธรรมที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ที่จะเป็ประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ก.พ. กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ไม่มากนักน้อย และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการไทยจะตั้งอยู่บนความเชื่อพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น เพราะถ้าสังคมไทยมีความเชื่อพื้นฐานร่วมกันแล้ว เป้าหมายและทิศทางการปฏิรูประชาการก็จะไปในทางเดียวกัน แม้ว่ารูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการและหน่วยงานรองรับจะต่างกันออกไปเนื่องจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน แต่ถ้าปราศจากความเชื่อพื้นฐานข้างต้นแล้ว การมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็เป็นเพียงการลอกเลียนทางกายภาพแต่เข้าไม่ถึงจิตวิญญาณที่แท้จริง

## 2. ประเทศฝรั่งเศส

ข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่ จะได้รับผลจากการกระทำ หลาย ๆ ด้าน เช่น อาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว (Les fautes personnelles detachables du service) ต่อบุคคลภายนอกโดยตรง หรือต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่หน่วยงานต้นสังกัดได้ชดเชยให้กับผู้เสียหายไปในกรณีที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบด้วย ข้าราชการยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่ หรือกระทำนอกอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่กันไปอีกด้วย

### 2.1 การกระทำผิดวินัย (La faute disciplinaire)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยของข้าราชการ ไม่มีฉบับใดที่แจ่มแจ้ง หรือให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการทำความผิดวินัยคืออะไรที่สามารถต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องทางวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวโทษ โดยพิจารณาว่ามีการกระทำส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิด และความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาบางประการที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการ อาทิ เช่น

1) การกระทำผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ (La faute commise dans l'exercice ou a l'occasion de functions) ทั้งนี้ ตามบัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983

2) การกระทำผิดวินัยเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี (L'obligation) เช่น พันธกรณีหรือภาระผูกพันที่จะไม่ดำรงตำแหน่งราชการหลาย ๆ ตำแหน่ง หรือหลาย ๆ ที่ในเวลาเดียวกัน (L'interdiction du cumul d'activites publiques) ทั้งนี้ ตามมาตรา 1 และ 7 แห่ง รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ.1936 หรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (L'obligation de desinterressement) กับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เป็นไปตามความ

ในมาตรา 25 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 หรือพันธกรณีที่จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา (L'obeissance) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 นอกจากนี้ ก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับราชการ (Le secret professionnel) รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ (La discretion professionnelle) ต้องวางตัวเป็นกลาง (La neutralite) ต้องมีศีลธรรมอันดี กล่าวคือการปฏิบัติตนอย่างผู้มีเกียรติ (La dignite)

กรณีที่มีข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นสู่ศาล กรณีที่เป็นคดีปกครอง ผู้พิพากษาศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางวินัย ผู้พิพากษาจะตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้พิจารณาพฤติกรรมโดยรวมของข้าราชการที่ถูกกล่าวโทษ ก่อนที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจลงโทษหรือไม่ และถ้าที่ข้อเท็จจริงนอกเหนือจากนี้ เช่น การกระทำนอกอำนาจหน้าที่อันเป็นความผิดร้ายแรงหรือเป็นความผิดทางอาญา ฝ่ายปกครองก็ต้องนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจด้วย

กรณีที่เป็นคดีอาญา ก่อนอื่นต้องเข้าใจว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นคนละส่วนกับการดำเนินการทางอาญา การกระทำความผิดทางอาญาเพียงเล็กน้อยอาจไม่มีผลให้ต้องถูกดำเนินการทางวินัย และผู้พิพากษาศาลอาญาก็มีอำนาจพิจารณาความผิดทางอาญาโดยมิต้องคำนึงว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีความผิดทางวินัยอยู่ด้วยหรือไม่

ผลของคำพิพากษาในคดีอาญา ข้อเท็จจริงอันรับฟังเป็นที่ยุติแล้วในคดีอาญา ฝ่ายปกครองหรือศาลปกครองจะต้องยึดถือตามข้อเท็จจริงนั้น และต้องนำเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้วในคดีอาญาเท่านั้น มาประกอบการพิจารณาทางวินัย ด้วยเหตุนี้หากศาลอาญายอมรับฟังข้อเท็จจริงหรือปฏิเสธ ไม่รับฟังข้อเท็จจริงประการใด ฝ่ายปกครองหรือศาลปกครองก็อาจรับฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นได้

ในกรณีที่ศาลอาญามีคำพิพากษาในคดี ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือแนวทางแก้ปัญหาตามที่ปรากฏในคำสั่งหรือคำบังคับของศาลอาญา ส่วนกรณีที่ศาลอาญามีคำพิพากษาภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว และมีผลตรงกันข้าม ฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องแก้ไขคำสั่งเดิมของตนให้สอดคล้องกับคำพิพากษา เช่น ในกรณีที่ข้าราชการครุว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดหากมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไปก่อนนี้แล้ว ฝ่ายปกครองจำต้องยกเลิกคำสั่งดังกล่าว

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง และโดยทั่วไปก็อาจถูกเพิกถอนได้ หากผู้มีส่วนได้เสียได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็มีอาจฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ และคำพิพากษาคดีอาญาไม่มีผลเป็นการเริ่มนับระยะเวลาใหม่

## 2.2 กระบวนการพิจารณาทางวินัย (La procedure disciplinaire)

1) การให้ออกจากราชการไว้ก่อน ในกรณีเป็นความผิดวินัยร้ายแรงสภาแห่งรัฐ (Conseil d'etat) ขอมริบกระบวนการประการหนึ่งในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ กล่าวคือ การดำเนินการสอบสวนลงโทษทางวินัยในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง จะเริ่มต้นด้วยการให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษออกจากราชการไว้ก่อน (La suspension préalable) ในระหว่างรอการสอบสวนลงโทษ และให้มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 4 เดือน ทั้งนี้ การให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน ก็โดยสมมุติฐานที่ว่า เพื่อมิให้ผู้กระทำหรือการกระทำนั้น ๆ ไปมีผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นเวลา 4 เดือนนี้อาจขยายออกไปอีกได้ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญาควบคู่ไปด้วย

ข้าราชการที่ถูกดำเนินการตามกระบวนการข้างต้นอาจฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการนี้ได้ หากมีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าเสียหายประโยชน์ (Les dommages-interets) ค่าตอบแทนการทำงานตามปกติที่ควรได้รับในช่วงเวลาที่หยุดการปฏิบัติราชการ และถ้าครบกำหนดเวลาพักราชการแล้วก็มีได้มีคำสั่งลงโทษใด ๆ เกิดขึ้น ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องได้รับค่าตอบแทนการทำงานตามปกติในระหว่างเวลาที่ถูกละออกจากราชการไป สภาแห่งรัฐยืนยันหลักการนี้ไว้แล้วดังคำวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ ในคดี Colombani นอกจากนี้ ในระหว่างที่มีการให้ออกจากราชการไว้ก่อน ฝ่ายปกครองจะต้องไม่แต่งตั้งผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งข้าราชการที่ถูกให้ออกจากราชการ

2) การเปิดเผยสำนวนการสอบสวน (La communication du dossier) ข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยจะต้องมีสิทธิต่อสู้คัดค้านข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ หลักการเช่นนี้เป็นการประกัน “สิทธิป้องกันตนเอง” (Droit de la defense) อันมีที่มาจากมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน ฉบับลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ.1905 ที่กำหนดไว้ว่าข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และพนักงานของรัฐทุกคน มีสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนทุกชนิดที่รวมอยู่ในสำนวน การขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนทุกชนิดที่รวมอยู่ในสำนวน การขอตรวจดูเอกสารสามารถกระทำได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนที่จะมีคำสั่งให้ลงโทษทางวินัย ก่อนจะมีคำสั่งโยกย้ายหรือก่อนจะมีคำสั่งให้ระงับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

สภาแห่งรัฐประเมินคุณค่าของหลักการข้างต้นว่าเป็นหลักประกันที่จำเป็นอันจะขาดเสียไม่ได้ (Une regle de garantie essentielle) สำหรับข้าราชการทุกคนและพนักงานของรัฐทุกประเภท รวมไปถึงผู้เข้ามาปฏิบัติราชการ โดยสัญญาจ้างอีกด้วย สิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะทำให้ผู้ถูกกล่าวโทษมีโอกาสจัดเตรียมข้อมูลเพื่อต่อสู้คัดค้าน

ข้อกล่าวหา ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งสิทธิแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ทราบว่าเขามีสิทธิในการเข้าตรวจเอกสารสำนวนความได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 19 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 ในคดี Pinte สภาแห่งรัฐกล่าวอย่างชัดเจนว่า การให้ตรวจเอกสารสำนวนความ จะต้องเป็นเอกสารทั้งหมดที่ประกอบอยู่ในสำนวน มิใช่ให้ตรวจดูแต่เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดเท่านั้น ข้าราชการผู้ร้องขอตรวจสอบเอกสารสามารถขอถ่ายสำเนาเอกสารเหล่านั้นด้วย

อย่างไรก็ดี ข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษอาจเสียสิทธิในการป้องกัน (Droit de la defense) หรือสิทธิในการเข้าตรวจสำนวน หากเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยในฐานะ ละทิ้งหน้าที่ (L'abandon de poste)

2.3 คณะกรรมการพิจารณาวินัยข้าราชการและองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ

#### 1) คณะกรรมการวินัย (Conseil de discipline)

องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการลงโทษทางวินัยถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน อาทิ เช่น รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 สำหรับข้าราชการทั่วไป รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 89-677 ลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1989 สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 89-822 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1989 สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยวินัยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง อันที่จริงแล้ว คณะกรรมการลักษณะนี้มีบทบาทและทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาเรื่องทางวินัยมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1946 แล้ว ผู้ที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการจะต้องมีตำแหน่งสูงกว่าหรืออย่างน้อยต้องเท่ากับตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกกล่าวโทษ

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 กำหนดขั้นตอนวิธีดำเนินการวินัยไว้ว่า กระบวนการพิจารณาจะเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงการกระทำผิด พร้อมทั้งบทลงโทษ เสนอคณะกรรมการวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ โดยที่ต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้นั้นไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีของคณะกรรมการ หากไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติผิดขั้นตอนดังกล่าว สภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยไว้ว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่มีชอบ (Un vice de procedure) การกำหนดเวลาไว้ 15 วัน ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสเตรียมข้อต่อสู้ มีเวลารวบรวมพยานหลักฐาน

ในวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือด้วยวาจาก็ได้ และสามารถมีทนายมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาได้ด้วย ทางด้านฝ่ายปกครองเองก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมานำสืบสนับสนุนข้ออ้างของตน ภายหลังจากดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการจะประชุมลงมติซึ่งเป็นการประชุมลับ (Huis

clos) คณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษและกำหนดชนิดลงโทษหรืออาจมีมติไม่ลงโทษก็ได้ และแจ้งมติไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

ในการประชุมลงมติของคณะกรรมการ หากมีการเสนอโทษแตกต่างกันออกไป ประธานคณะกรรมการจะหยิบยกโทษที่รุนแรงที่สุดให้ที่ประชุมมติหากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการไม่เห็นด้วย ก็ให้พิจารณาบทลงโทษที่มีระดับความรุนแรงต่ำกว่าเป็นลำดับลงไป ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984

2) องค์การวินิจัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ (Les juridictions disciplinaires d' appel)

กรณีที่มีการลงโทษ ข้าราชการที่ถูกคำสั่งลงโทษสามารถโต้แย้งคำสั่งลงโทษ โดยเลือกที่จะยื่นคำร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ (Un recours administrative) หรือยื่นฟ้องเป็นคดีเพิกถอนการกระทำที่เกินอำนาจ (Un recours pour excès de pouvoir) ต่อศาลปกครองก็ได้ สภารัฐเองระบุไว้ชัดเจนว่า การร้องทุกข์ต่อองค์กรผู้มีอำนาจวินิจัยอุทธรณ์เรื่องทางวินัย มิใช่เงื่อนไขก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Un recours préalable obligatoire) องค์กรลักษณะนี้ในปัจจุบันได้แก่ สภาวิชาชีพการศึกษา (Conseil supérieur de l' education-CSE) สภาการศึกษาชั้นสูงและการวิจัยแห่งชาติ (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche-CNESER)

#### 2.4 โทษทางวินัย (La sanction disciplinaire)

ในทางตรงข้ามกับเรื่อง “การกระทำผิดวินัย” (La faute disciplinaire) ที่มีได้มีคำจำกัดความใดๆ ไว้ แต่ในเรื่อง “โทษทางวินัย” นี้กฎหมายบัญญัติแจกแจงไว้อย่างชัดเจน

1) รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการ จำแนกโทษทางวินัยไว้ 10 ประการ และจัดเป็นกลุ่มได้ 4 กลุ่มด้วยกัน

##### โทษกลุ่มที่ 1

(1) ตักเตือน (L'avertissement)

(2) ภาคทัณฑ์ (Le blâme)

โทษทั้ง 2 วิธีนี้ ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าในทางราชการของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำรายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย แต่ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบไม่เคร่งครัดนัก ก็ยังต้องแจ้งผู้ถูกลงโทษให้ทราบและเปิดโอกาสให้เข้าตรวจสำนวนทั้งหมด ผู้ถูกลงโทษสามารถมีที่ปรึกษาหรือทนายเพื่อช่วยเหลือใน



การต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหาได้ หากมิได้ปฏิบัติดังที่กล่าวมา ต้องถือว่าคำเตือนหรือคำสั่งภาคทัณฑ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### โทษกลุ่มที่ 2

(1) ตัดออกจากบัญชีผู้ที่ได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (La radiation du tableau d' advancement) การลงโทษวิธีนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาอันจำกัดอยู่เพียง 1 ปี เท่ากับรอบอายุของบัญชีรายชื่อฉบับหนึ่ง ๆ

(2) ลดขั้นเงินเดือน (L'abaissement d' echelon) ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นๆ ตามปกติ ในขั้นเงินเดือนใหม่ (ขั้นที่ถูกลดลงไปในปัจจุบัน) ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงกว่าก่อนที่จะถูกลดลงมาด้วย

(3) พักราชการชั่วคราว (L'exclusion temporaire des fonctions) เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน

กรณีมีคำสั่งให้ลงโทษ (Un sursis) ใด ๆ เอาไว้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนและภายในระยะเวลา 5 ปี หลังจากนั้น ได้มีคำสั่งลงโทษตามชนิดของโทษในกลุ่มที่ 2 นี้ สั่งลงโทษดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกการรอการลงโทษ

(4) ถูกโยกย้าย (La retrogradation)

### โทษกลุ่มที่ 3

(1) ลดขั้นลดตำแหน่ง (La retrogradation )

(2) พักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือน ถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไป

### โทษกลุ่มที่ 4

(1) ให้ออกจากราชการ (Mise a la retraite )

(2) ไล่ออกจากราชการ (La revocation )

การลงโทษทั้ง 2 ชนิดนี้ เป็นกลุ่มของโทษที่รุนแรงที่สุด เพราะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ