

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

วินัยและการดำเนินการทางวินัย เป็นเสมือนเครื่องมือในการควบคุม ตรวจสอบ และลงโทษข้าราชการพลเรือนในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยเพื่อให้กฎหมายระเบียบต่างๆ มีสภาพบังคับและเป็นการป้องกันรวมถึงเป็นการปราบปรามมิให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติหรือกระทำการอันเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งวินัยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางในการปฏิบัติตนที่ข้าราชการพึงประพฤติปฏิบัติ ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับวินัย และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้มุ่งที่จะดำเนินการเพื่อลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการเพียงอย่างเดียว แต่มุ่งในการเสริมสร้างให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย ป้องกันการกระทำผิดวินัย และการดำเนินการทางวินัยก็จะต้องมีการคำนึงสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักความชอบด้วยกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิข้าราชการผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยด้วย อันถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวเปรียบเสมือนหลักประกันความเป็นธรรมที่คุ้มครองข้าราชการมิให้มีการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษา กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินวินัยข้าราชการพลเรือนกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมูลความผิดทางวินัย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการของการดำเนินทางวินัยข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พุทธศักราช 2556 ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับระเบียบขั้นตอนวิธีการของการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศต่างๆ ว่ามีลักษณะอย่างไร เหมือนหรือมีความแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนของไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยให้เป็นไปตามหลักแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

3.1.1 สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ (Constitution) คือ กฎหมายสูงสุดที่เป็นรากฐานของประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสถาบันทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ กำหนดขอบเขตอำนาจรัฐ กำหนดหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน¹ ซึ่งในการปกครองระบบประชาธิปไตยนั้น การดำเนินการหรือการปฏิบัติของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน ในรัฐถือเป็นเรื่องสำคัญ รัฐในฐานะเป็นผู้มีอำนาจปกครองเป็นผู้มีอำนาจเหนือประชาชนในรัฐในการกระทำการต่างๆของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนย่อมต้องมีการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน อันถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ประชาชนจะต้องมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคที่เท่าเทียมกันดังที่ได้มีการบัญญัติรับรองในเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557² ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดภายหลังจากรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้มีการบัญญัติรับรองบรรดาประกาศ คำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้มีการประกาศหรือสั่งในระหว่าง วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นประกาศหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด³ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้มีที่มาจากระบอบประชาธิปไตยตามปกติแต่บทบัญญัติหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญยังมีการบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานความเสมอภาคของประชาชนซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่นานาอารยประเทศยอมรับ และยึดถือปฏิบัติ อันเป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่อาจปฏิเสธได้

3.1.2 อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้ได้โดยเบ็ดเสร็จ และเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศฉบับที่ 11/2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 อันทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสภาพบังคับ และในวันที่

¹มานิตย์ จุมปา.(2557),หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ.(พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ :นิติธรรม, หน้า 1.

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 4.

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 47.

23 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศฉบับที่ 24/2557 เพื่อให้องค์กรอิสระ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม จึงได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป จึงเป็นผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติราชการปกติตามเดิมต่อไป ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะถูกยกเลิกแล้วแต่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าจะมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดิม

3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.2.1 สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการ แนวทางในการปกครอง การบริหารประเทศ และยังมีการบัญญัติเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนไว้ดังเห็นได้จากบทบัญญัติที่ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”⁴ และบัญญัติรับรองไว้อีกว่าการเลือกปฏิบัติหรือการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันนั้นไม่ เพราะเหตุเหล่ากำเนิด เพศ ศาสนา จะกระทำไม่ได้ ดังเห็นได้จากบทบัญญัติที่ว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”⁵ และที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันและได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ตามบทบัญญัติที่ว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”⁶

ตามหลักความเสมอภาคนี้ องค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2551, มาตรา 4.

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2551, มาตรา 5.

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2551, มาตรา 30.

แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ แตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมเป็นการขัดต่อความเสมอภาคการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และขัดกับหลักที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างมีอิสรภาพภายใต้กรอบแห่งสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน ข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดอยู่หน่วยงานใดของรัฐก็ตาม ก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการเท่าเทียมกัน การจะดำเนินการทางวินัยข้าราชการต้องกระทำโดยวิธีการที่เหมือนกัน

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ไว้ สรุปได้ดังต่อไปนี้

3.2.2.1 ด้านการป้องกันการทุจริต ได้แก่ การเสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่หรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.2.2.2 ด้านการปราบปรามการทุจริต ตามมาตรา 250⁷ ดังต่อไปนี้ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา 272⁸ และมาตรา 279⁹ พรรคสามได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275¹⁰ ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 250.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 272.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 279 พรรคสาม.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 275.

ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว กับผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 259¹¹ และ มาตรา 264¹²

และให้มีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียก บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ และมีอำนาจ แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ตามมาตรา 213¹³ ซึ่งนำมาใช้ บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดย อนุโลม

สำหรับผู้ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 270¹⁴ ดังต่อไปนี้

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมี พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

และให้รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการ เลือกลง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงาน อัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง¹⁵

¹¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 259.

¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 264.

¹³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 213.

¹⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 270.

2) การตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติก่อทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 275¹⁶ ดังต่อไปนี้

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายแรงผิดปกติก่อทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

และให้ใช้บังคับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนรวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

3.2.2.3 การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259¹⁷ ดังต่อไปนี้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นและผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับมาตรา 264¹⁸ กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 259 มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดด้วยโดยอนุโลม

3.2.2.4 การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 279¹⁹ ได้กำหนดไว้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง²⁰ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ²¹

¹⁵พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรมสำหรับข้าราชการพลเรือน ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

¹⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 275.

¹⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 259.

¹⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 264.

¹⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 279.

²⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทน

แต่ละประเภท ตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัย ในกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำความผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270²²

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไปหรือเทียบเท่าแทนอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการโอนอำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมายังองค์กรภายนอก และถือเป็นการยกเว้นหลักการในการดำเนินคดีอาญาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ โดยอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการดังกล่าว เป็นกลไกพิเศษที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ทั้งยังได้รวม

ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้บริหารท้องถิ่นรองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

²¹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

²²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 270.

ไปถึงกลไกในการบังคับเอาทรัพย์สินในกรณีร้ายผิดปกติหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่งอีกด้วย จึงถือได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นการใช้อำนาจในลักษณะของอำนาจกึ่งตุลาการที่กำหนดให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่ทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายผิดปกติ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว หากปรากฏข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรก็จะมีผลผูกพันองค์กรอื่นในการที่จะรับไปดำเนินการต่อไปทั้งทางอาญาและทางวินัย ซึ่งถือว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในขณะเดียวกันกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไว้ด้วย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการและขั้นตอนในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อวินิจฉัยมูลความผิดตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 หมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง อันเป็นการกำหนดหลักการพื้นฐานในการไต่สวนข้อเท็จจริงในทุกกรณีของเรื่องที่มีการกล่าวหาเข้ามายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตั้งแต่กระบวนการรับเรื่อง การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนขึ้นมาดำเนินการแทน การแจ้งสิทธิต่างๆ รวมถึงการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหลักการแล้ว จะมีขั้นตอนและวิธีการในทางปฏิบัติเหมือนกัน ทั้งนี้เพื่อสร้างกลไกและบรรทัดฐานของกระบวนการไต่สวนให้เป็นที่เชื่อถือและยอมรับแทนกลไกเดิมตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือเป็นกลไกพิเศษที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1 ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือในการยุติธรรมให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ²³

2 มีอำนาจให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมาให้ถ้อยคำหรือเรียกเอกสารหรือปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

3 มีอำนาจขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรือเพื่อดำเนินการใดๆ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และขอให้ศาลออกหมายเรียกหรือหมายจับในกรณีที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่ามีมูลความผิดหรือหากมีมติว่ามีมูลความผิดก็เพื่อนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล

4 มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง

²³พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มาตรา 19 (4) บัญญัติว่า ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ ในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีการกระทำหลายลักษณะ ซึ่งมีทั้งการกระทำทางรัฐธรรมนูญซึ่งศาลปกครองไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้ และการกระทำในทางปกครอง ที่ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ในกฎหมายที่ให้อำนาจกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กล่าวมาข้างต้น ได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเอาไว้ โดยที่การใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง

3.3.1 โครงสร้างความรับผิดชอบวินัย

3.3.1.1 การกระทำคามผิดวินัยต้องครบองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายใน

1) องค์ประกอบภายนอก²⁴

(1) “ผู้กระทำ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ไว้ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 คือ ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น และต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะกล่าวหาหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี²⁵

โดยที่มาตรา 4²⁶ ได้ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”ไว้ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ . . .” ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายคำว่า “ข้าราชการ” ไว้ว่า “บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ” จึงสามารถแบ่งประเภทของข้าราชการออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองและ

²⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ,(2547) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, หน้า 124.

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 84.

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

ข้าราชการประจำ โดยที่ข้าราชการการเมืองนั้น อยู่ในความหมายของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” แล้ว จึงจะพิจารณาเฉพาะแต่ “ข้าราชการประจำ” เท่านั้น โดยแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1 ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ประกอบด้วย ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ และ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

2 ข้าราชการทหาร จะเห็นได้ว่า “ข้าราชการพลเรือน” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันกับ “ข้าราชการพลเรือน” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 แต่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวงหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวงหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น²⁷

(2) “การกระทำ” การกระทำอันเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้ให้นิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่”²⁸ไว้ว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” จึงสามารถแยกองค์ประกอบของการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ได้ดังนี้

ก. มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ก) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่

ข) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น

²⁷พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 3.

²⁸พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

ค) ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่

ข. การกระทำตามข้อ ก) ต้องเป็นไปเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเป็นองค์ประกอบในส่วนของเจตนาโดยจะกล่าวถึงในข้อต่อไป

(3) “วัตถุแห่งการกระทำ” วัตถุแห่งการกระทำมิได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นความผิดที่ไม่จำเป็นต้องมีวัตถุแห่งการกระทำ

2) องค์ประกอบภายใน การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อได้กระทำการโดยมีเจตนาเท่านั้น ซึ่งจะต้องประกอบด้วย

เจตนาธรรมดา คือ เจตนามุ่งหมายในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือในการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ และ

เจตนาพิเศษ คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเป็นความหมายเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นเอง

3) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ

การกระทำทุจริตต่อหน้าที่ถือเป็นความผิดที่มีได้ต้องการผลของการกระทำและไม่ต้องพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นว่ามากหรือน้อยเพียงใด แม้ผู้กระทำผิดจะไม่ได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดเลยก็เป็นความผิดสำเร็จได้ เช่นเดียวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

4) การกระทำความผิดต้องไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษ

การกระทำทุจริตต่อหน้าที่หากปรากฏว่ามีกฎหมายยกเว้นความผิดการกระทำนั้นก็ไม่ถือเป็นความผิด หรือหากมีกฎหมายยกเว้นโทษก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องรับโทษได้เช่นเดียวกัน

3.3.2 กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัย

3.3.2.1 การยื่นคำกล่าวหาข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดให้กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เช่นเดียวกับกรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือนฯ อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม ในการยื่นคำกล่าวหาและในการรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณา ดังนี้

1) ผู้กล่าวหาต้องยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของตนต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยคำกล่าวหาต้องมีรายละเอียด²⁹ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา และ
- (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหา

พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

2) การกล่าวหาต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี³⁰

3) ห้ามมิให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) รับหรือยกคำกล่าวหาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา³¹

(1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ

(2) เรื่องที่ศาลรับฟ้องในประเด็นเดียวกัน และอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

ส่วนคำกล่าวหาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) อาจไม่รับหรือยกเรื่องขึ้นพิจารณาก็ได้³²

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 84 และมาตรา 85.

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 84.

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 86.

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 84 และมาตรา 87.

(1) เรื่องที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ซึ่งไม่ระบุพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้หรือ

(2) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้รับคำกล่าวหาข้างต้นมาแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

3.3.2.2 การไต่สวนข้อเท็จจริง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดำเนินการเบ็ดเสร็จภายในองค์กรเดียว เริ่มต้นตั้งแต่การไต่สวนข้อเท็จจริงของคดีและสรุปสำนวนประเด็นของคดีและสามารถชี้มูลความผิดได้ว่ามีกระทำความผิดตามข้อเท็จจริงนั้น หากพบว่า มีการกระทำความผิดจริงก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายต่อไปได้ แต่หากพบว่าไม่มีมูลความผิดการดำเนินคดีก็เป็นอันยุติลงตามผลของการชี้ขาดของมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

สำหรับอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงกฎหมายได้บัญญัติไว้ในหมวด ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ตั้งแต่มาตรา 44 ถึงมาตรา 57 โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เริ่มต้นดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ก็ต่อเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

มาตรา 44³³ ห้ามมิให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังต่อไปนี้ คือ เรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน หรือ ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

ในการใช้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนจะเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและ

³³พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 44.

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

1) ประธานอนุกรรมการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ³⁴และผู้ถูกกล่าวหาสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าเหตุแห่งการคัดค้านเป็นไปตามที่ผู้คัดค้าน ได้กล่าวอ้างหรือไม่³⁵

2) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่ามิพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาที่มีมูล ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และหากคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า มีเหตุอันสมควรอาจพิจารณาให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาตามที่ร้องขอได้ภายในเวลาอันสมควร³⁶

3) ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ โดยทั้งทนายความและบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวจะต้องไม่ใช่พยานในเรื่องที่กล่าวหา³⁷

4) คณะอนุกรรมการไต่สวนมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด โดยมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลหรือหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ปฏิบัติการหรือดำเนินการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือมาเป็นพยานเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง³⁸

5) เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหามาใช้อ้างหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาจนกระทั่งเห็นว่าเพียงพอแล้วตามข้อ 4) ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนประชุมพิจารณาชี้แจงนำนักพยานหลักฐานทั้งปวง แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อ

³⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ข้อ 13-15.

³⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ข้อ 37.

³⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ข้อ 15.

³⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ข้อ 39.

³⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ข้อ 20-26.

กล่าวหาหรือไม่ อย่างไร จากนั้นให้คณะกรรมการไต่สวนจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญตามมาตรา 50 เสนอต่อประธานกรรมการต่อไป³⁹

6) เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงภายในสามสิบวัน ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) อาจมีมติให้คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้⁴⁰

7) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่⁴¹

3.3.2.3 การมีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้ดำเนินการไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแล้ว บทบัญญัติมาตรา 91⁴² กำหนดว่า ในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97

ซึ่งเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 91 ได้แยกกระบวนการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาต่างหากจากกัน โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีมูลความผิดทางอาญาก่อนแล้วจึงสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ อีกทั้ง ตามมาตรา 91 (1) ก็มีบัญญัติว่าจะต้องมีมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น

³⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ข้อ 42.

⁴⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, ข้อ 43.

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 53-57.

⁴² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 91.

การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่นำมาสู่การพิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน⁴³ ดังนั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงได้ คงต้องลงโทษไปตามที่ได้มีมติมาแล้วเท่านั้น

ซึ่งในการที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจจะพิจารณาลงโทษ ทางวินัยนั้น จะต้องประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

1) เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงานตาม มาตรา 92 แล้ว จะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตาม “ฐานความผิด” ซึ่งแบ่งได้เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

2) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องมีคำสั่งลงโทษโดยปฏิบัติตาม มาตรา 92 และ มาตรา 93 คือ การมีคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดมา

3) การลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีมติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดว่า ถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้กำหนดโทษได้ 2 สถาน คือ ปลดออกหรือไล่ออก⁴⁴ ถ้าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้กำหนดโทษได้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 92.

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 97.

และถ้าเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ หากมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้⁴⁵

4) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง⁴⁶

5) ผลจากการที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัย⁴⁷ หรือในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 93 ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จะสั่งให้ ก.พ. พิจารณาคำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้⁴⁸

3.3.2.4 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ให้สิทธิอุทธรณ์แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมติการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เอาไว้ในมาตรา 96⁴⁹ เพียงมาตราเดียว โดยหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง ผู้ถูกลงโทษอาจอุทธรณ์ได้ โดยมีเงื่อนไขและเงื่อนไข ดังนี้

⁴⁵พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 , มาตรา 96.

⁴⁶ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555, มาตรา 93.

⁴⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 94.

⁴⁸พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 95.

⁴⁹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558, มาตรา 96.

1) อุทธรณ์ได้เฉพาะ “ดุลพินิจในการสั่งการลงโทษของผู้บังคับบัญชา” คือ เฉพาะระดับโทษในแต่ละชั้นของความผิดวินัย หากในรายงานระบุว่าป็นฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การอุทธรณ์ระดับโทษที่เห็นว่าไม่เหมาะสม คือ อุทธรณ์จากไปลอกเป็นปลดออก จะอุทธรณ์ให้เปลี่ยนจากฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นไม่ร้ายแรงหรือไม่มีความผิดไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546⁵⁰ ซึ่งได้วางหลักการไว้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) วินิจฉัยแล้วไม่ได้

2) ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลนั้นๆ ตามที่ได้กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น คือ ต้องอุทธรณ์ไปยัง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 114⁵¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ภายใต้กรอบเงื่อนไขและเงื่อนไขข้างต้นด้วย

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงกรณี ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ

⁵⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 114.

ยุติธรรม เท่านั้น โดยไม่ได้ให้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อกำหนดการทางวินัยไว้ แต่เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติในลักษณะที่จำกัดอำนาจของผู้บังคับบัญชา พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษไว้หากไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และได้กำหนดกระบวนการในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ไว้แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาอีกด้วย ดังนั้นเมื่อกฎหมายไม่ได้ระบุให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการดำเนินการทางวินัยไว้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จึงไม่น่าจะรวมถึงการดำเนินการทางวินัยด้วย

3.4 การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการที่สำคัญในระบบคุณธรรม ซึ่งจะใช้ในกรณีที่ข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เจตนารมณ์ในการดำเนินการทางวินัย คือการดำเนินการเพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา เพื่อพิสูจน์ว่ามีการกระทำผิดตามที่กล่าวหา นั้นเกิดขึ้นจริงหรือไม่ กระบวนการพิสูจน์หรือแสวงหาความจริงนั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นในลักษณะที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปลงพยาน หลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสนำพยานหลักฐานมานำเสนอชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายต่อไป

3.4.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้อำนาจที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่กลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

3.4.1.1 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน⁵² ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติ ความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหาในรูปแบบของมติ ก.พ. รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม⁵³ เป็นต้น

3.4.1.2 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในส่วนของกรณีพิจารณาวินัยอุทธรณ์เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญถูกสั่งลงโทษทางวินัยและได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งในการพิจารณาวินัยอุทธรณ์คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีอำนาจวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมได้ และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น⁵⁴

3.4.1.3 คณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เป็นองค์การบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่างๆ หากเป็นคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” หากเป็นคณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” หากเป็นคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.

⁵²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 6.

⁵³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

⁵⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

จังหวัด”⁵⁵ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคล และหน้าที่ที่สำคัญ คือ การพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) หรือ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณี พิจารณา เมื่อคณะกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.) ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะตั้งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น⁵⁶

3.4.1.4 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57⁵⁷ ซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด (ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค) มีอำนาจในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ดำเนินการให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ดำเนินการทางวินัย และสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ

3.4.1.5 คณะกรรมการสอบสวน⁵⁸ เป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อการสอบสวนพิจารณาข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพื่อแสวงหาความจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งจากฝ่ายผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา และทำรายงานการสอบสวนพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ด้วยความยุติธรรมตลอดกระบวนการสอบสวน

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่⁵⁹

1) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี เจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด

⁵⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 14.

⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 97 วรรคสอง.

⁵⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 57.

⁵⁸ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 2.

⁵⁹ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พุทธศักราช 2556, ข้อ 16 (1).

2) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน

3) อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุที่มีตำแหน่งเหนือกว่า สำหรับกรณีที่ข้าราชการกรมเดียวกันแต่ดำรงตำแหน่งต่างกันถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดร่วมกัน และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57

3.4.2 กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัย

การพิจารณาความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากจะต้องมีการกระทำและเจตนาครบองค์ประกอบของความผิดวินัยตามโครงสร้างความรับผิดชอบทางวินัยในส่วนของสารบัญญัติข้างต้นแล้ว ยังต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้รายละเอียดของพฤติการณ์ และต้องฟังได้ว่าพฤติกรรมนั้น ตรงกับข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติอันเป็นองค์ประกอบความผิด หากผู้มีอำนาจพิจารณาฟังยุดิว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงแล้ว จึงจะนำไปสู่การพิจารณาโทษทางวินัยในส่วนของวิธีสบัญญัติต่อไป

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนไว้ในหมวด 4 โดยกำหนดไว้เป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือนการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติดังกล่าว ส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย และจักต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การดำเนินการทางวินัย จึงหมายถึง การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่มีพฤติกรรม หรือกระทำการที่ผิดไปจากแบบแผนความประพฤติที่ได้กำหนดไว้เป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือน ซึ่งการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีอยู่ 2 กรณี คือ การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยที่กฎหมายได้กำหนดให้การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

3.4.2.1 การยื่นคำกล่าวหา

การดำเนินการทางวินัยไม่ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 90⁶⁰ กำหนดให้เริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ได้บังคับบัญชาได้กระทำความผิดวินัย หรืออาจเป็นกรณีมีเหตุให้ผู้บังคับบัญชาสงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ได้บังคับบัญชาได้กระทำผิด

⁶⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 90.

วินัย เช่น การตรวจพบในการปฏิบัติงานด้วยตนเองหรือมีการกล่าวโทษในรูปของบัตรสนเท่ห์ที่มีการระบุหลักฐานที่ชัดเจนหรือชี้แนะพยานบุคคลที่แน่นอน เป็นต้น ถือว่าก่อนหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ดังกล่าวดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็ว หรือจะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาในระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนก็ได้ หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาผู้ที่มีอำนาจละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยด้วย

แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 จะมีได้กำหนดรายละเอียดของคำกล่าวหาเอาไว้ แต่อย่างน้อยจะต้องระบุพฤติการณ์และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิด พร้อมอ้างอิงพยานหลักฐานมาให้เพียงพอแก่การที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังมีได้กำหนดรูปแบบ เงื่อนไข หรือข้อห้ามของการยื่นคำกล่าวหาและการรับคำกล่าวหาไว้พิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

3.4.2.2 การดำเนินการทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กำหนดหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ รับผิดชอบการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่โดยเร็ว ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ แต่หากเห็นว่ามีมูล โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้วให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป⁶¹ โดยแยกการดำเนินการทางวินัยตามประเภทของความผิดทางวินัยออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

หากการสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นปรากฏมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาแต่เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หากได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุฯ สั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้⁶² เช่น กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 อาทิ การกระทำหรือละเว้นการใดจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดซึ่งขาดว่ากระทำผิด และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษา

⁶¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 91.

⁶² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 92.

นั้นได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁶³ เป็นต้น แต่หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำตามข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง

2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้น ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น เพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่กล่าวหาและเป็นการยุติธรรมต่อข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุฯ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งคำสั่งให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว⁶⁴

(2) เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสำเนาการรับทราบคำสั่งให้ประธานกรรมการสอบสวน จากนั้นให้ประธานกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อวางแนวทางในการสอบสวน⁶⁵

(3) คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา (แบบ สว.2) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามรายละเอียดในข้อ 14 ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาภายในหกสิบวันที่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหา⁶⁶

(4) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้มีการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาแล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.3) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รวบรวมแล้วเสร็จตาม ข้อ 3.⁶⁷

⁶³ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ,ข้อ 3 (1).

⁶⁴ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 5.

⁶⁵ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 6.

⁶⁶ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 12 (1) และ (2).

⁶⁷ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 12 (3).

(5) หลังจากแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้อำนาจแล้วเสร็จตาม ข้อ 4.⁶⁸

(6) เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาแล้วเสร็จจะต้องทำรายงานการสอบสวน (แบบ สว.6) เสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่ได้อำนาจแล้วเสร็จตาม ข้อ 5.⁶⁹

อย่างไรก็ดี หากคณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนช่วงระยะเวลาหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้ขยายระยะเวลาการสอบสวนได้ แต่ระยะเวลาสอบสวนรวมต้องให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยเจ็ดสิบวัน แต่ถ้าหากครบกำหนดสองร้อยเจ็ดสิบวันยังไม่แล้วเสร็จ จะต้องรายงานผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้รายงาน คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ทราบเพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป⁷⁰

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้ดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป⁷¹

3.4.2.3 การสั่งลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยเป็นวิธีการที่ใช้ลงโทษแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัยและเป็นการปรามมิให้ข้าราชการอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่างเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและรักษาวินัยตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญในมาตรา 80 โดยมีได้มุ่งประสงค์ที่จะตอบโต้หรือแก้แค้นแก่ผู้กระทำผิดการลงโทษข้าราชการจึงควรต้องรับโทษให้เหมาะสมกับฐานความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁷² กำหนดระดับโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยไว้ 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) ตัดเงินเดือน

⁶⁸ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 12 (4).

⁶⁹ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 12 (5).

⁷⁰ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540), ข้อ 12 วรรคท้าย.

⁷¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 93.

⁷² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 88.

3) ลดเงินเดือน

4) ปลดออก

5) ไล่ออก

โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิด โดยก่อนที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งจะสั่งลงโทษทางวินัยสถานใดนั้น จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) หรือ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เป็นผู้พิจารณา เมื่อคณะกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.) ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจฯ จะต้องสั่งลงโทษให้เป็นไปตามมตินั้น และต้องลงโทษให้เหมาะสมกับประเภทความผิด ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้แบ่งความผิดวินัยไว้เป็น 3 ประเภท คือ ความผิดวินัยเล็กน้อย ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดอย่างร้ายแรง

1. ความผิดวินัยเล็กน้อย⁷³ การลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และหากมีเหตุอันควรลดโทษ จะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

2. ความผิดไม่ร้ายแรง⁷⁴ กำหนดโทษทางวินัยไว้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน โดยจะเป็นสถานใดนั้นผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจกำหนดโทษตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้

3. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 97⁷⁵ กำหนดโทษทางวินัยไว้ 2 สถาน คือ ปลดออกหรือไล่ออก โดยจะเป็นสถานใดนั้นผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจกำหนดโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษทางวินัยสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) หรือ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ

⁷³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 96 วรรคสาม.

⁷⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 96.

⁷⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 97.

คณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.) ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ
ส่งไปตามนั้น

นอกจากนี้ การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีกฎหมายว่าด้วย
วินัยข้าราชการโดยเฉพาะ ในกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์หรือลงโทษตาม
กฎหมายเฉพาะว่าด้วยวินัยข้าราชการนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งตามควรแก่กรณีและพฤติการณ์ก็ได้ แต่
ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะได้ลงทัณฑ์หรือลงโทษตาม
กฎหมายดังกล่าวแล้วหรือไม่ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัตินี้⁷⁶

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่า
ด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้วให้รายงาน คณะอนุกรรมการสามัญ
ประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็น
กรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยสำหรับ
ความผิดวินัยร้ายแรงตามมติ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง)
ตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ในกรณีที่คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง
(อ.ก.พ. กระทรวง) หรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม
หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะอนุกรรมการสามัญ
ประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) หรือ ก.พ. มีมติ⁷⁷

เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่ง
ดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว
ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.⁷⁸

3.4.3 หลักประกันสิทธิของข้าราชการพลเรือนในการดำเนินการทางวินัย

3.4.3.1 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ
คุณธรรม (ก.พ.ค.) ว่าด้วยการอุทธรณ์และวินิจฉัยอุทธรณ์

ระบบการอุทธรณ์ภายในองค์กรถูกกำหนดให้เป็นสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญ
ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่จะขอพิสูจน์การกระทำของตนต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่มีชื่อ
ผู้บังคับบัญชาได้ทบทวนการสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษโดยที่มาตรา 114

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 102.

⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 103.

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 105.

ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ได้ซึ่งหมายถึง อุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมด โดยกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ว่าเป็นโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ตาม ซึ่งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551 สรุปได้ดังนี้

1) วิธีพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นระบบไต่สวน ตามที่กำหนดในกฎคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)⁷⁹ ในกรณีที่มีได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในการเสนอเรื่องอุทธรณ์และตรวจอุทธรณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การรับฟังพยานหลักฐาน หรือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่นก่อนมีคำวินิจฉัย เมื่อองค์คณะวินิจฉัยเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายเนื่องจากการที่มีได้ปฏิบัติเช่นนั้น มีคำขอ องค์คณะวินิจฉัยมีอำนาจสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาที่ผิดกฎคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) นั้นเสียทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควร⁸⁰

2) การยื่นอุทธรณ์และการตรวจอุทธรณ์

(1) ผู้อุทธรณ์ ต้องเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยจะมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้หากมีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้⁸¹

(2) การอุทธรณ์ ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยใช้ถ้อยคำสุภาพและมีสาระสำคัญ ดังนี้ ชื่อตำแหน่ง สังกัด และที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์และวันที่รับทราบคำสั่ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการ

⁷⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 5.

⁸⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 7.

⁸¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 24.

อุทธรณ์ คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์⁸² โดยต้องยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือจะส่งหนังสืออุทธรณ์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้⁸³

(3) การอุทธรณ์ ต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์⁸⁴

(4) หนังสืออุทธรณ์ ที่พนักงานผู้รับอุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้เสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อดำเนินการต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนด้วยเหตุใดๆ ให้พนักงานผู้รับอุทธรณ์แนะนำให้ ผู้อุทธรณ์แก้ไขให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด⁸⁵

3) การแสวงหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน

ภายหลังจากคำอุทธรณ์ได้ถูกส่งมายังประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว จะเข้าสู่การจ่ายสำนวนให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะใดคณะหนึ่ง หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์คณะวินิจฉัย เพื่อตรวจอุทธรณ์และมีคำสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาต่อไป ซึ่งหากเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ องค์คณะวินิจฉัยก็จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป โดยในการแสวงหาข้อเท็จจริงสามารถแสวงหาได้จากพยานหลักฐานของคู่กรณีตามที่ปรากฏในคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม และองค์คณะวินิจฉัย ยังมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นใดตามที่เห็นสมควร⁸⁶

เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่ามิมีข้อเท็จจริงเพียงพอสามารถมี คำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวน และเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องนี้ทั้งหมดเสนอให้องค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อ⁸⁷ หากองค์คณะวินิจฉัยได้รับสำนวนจากกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว เห็นว่าไม่มี

⁸² กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 27.

⁸³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 30.

⁸⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 29.

⁸⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 32.

⁸⁶ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 51-58.

⁸⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 66.

กรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้มีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น และส่งสรุปสำนวนให้นิติกรผู้แถลง (ถ้ามี) เพื่อจัดทำคำแถลงโดยเร็วต่อไป⁸⁸

4) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการทำคำวินิจฉัยและคำสั่ง

(1) ในการพิจารณาอุทธรณ์ ในองค์คณะวินิจฉัยคดีให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าแต่คู่กรณีจะไม่มีมาในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้⁸⁹

(2) ในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก ให้กรรมการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของเรื่องนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาโดยให้ผู้อุทธรณ์แถลงก่อน โดยคู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงได้เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้วให้นิติกรผู้แถลงชี้แจงด้วยวาจาด่องค์คณะวินิจฉัยเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้⁹⁰

(3) การทำคำวินิจฉัยและคำสั่ง องค์คณะวินิจฉัยจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในวันเดียวกับที่เสร็จสิ้นการแถลงของนิติกรผู้แถลงแล้วหรือวันอื่นก็ได้⁹¹

(4) คำวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยมีอำนาจสั่งไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้หรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ได้ดังนี้

1 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับโทษเหมาะสมแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

2 ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

3 ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

4 ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ และ

⁸⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 69-70.

⁸⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 76-77.

⁹⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 77 ถึง ข้อ 83.

⁹¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 84.

5 ถ้าเห็นว่า ข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

3.5 ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของต่างประเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

ในเรื่องระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศนั้นก็ได้มีการบัญญัติไว้มีส่วนที่เหมือนและต่างกันบ้างขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม แนวคิดของประเทศต่างๆ แต่หลักสำคัญจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้ถูกระทำจากฝ่ายรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศต่างๆ ที่มีประวัติความเป็นมาและเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบในระบบกฎหมายมหาชน จำนวนสองประเทศ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.5.1 วินัยและการลงโทษของประเทศฝรั่งเศส⁹²

ระบบวินัยและการลงโทษของประเทศฝรั่งเศส มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.5.1.1 องค์การกลางบริหารงานบุคคล

องค์การกลางบริหารงานบุคคลของฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงสุดของข้าราชการของรัฐ (Le Conseil Superieur de la Fonction Publique de l'etat) จะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี 1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ

การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ก็มีสำนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดลงวันที่ 9 ตุลาคม 1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทนจัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัคร ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นต้น

3.5.1.2 ขอบอำนาจขององค์การกลางบริหารงานบุคคล

ในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการ (Le Fonctionnaire) ออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์การปกครองท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งแต่ละประเภทของข้าราชการจะมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากกัน สภาชั้นสูงของ

⁹² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545) การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34-38.

ข้าราชการของรัฐจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในโรงพยาบาลตามกฎหมาย ลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า

“ข้าราชการของรัฐ” ครอบคลุมถึง

- 1) ข้าราชการของราชการส่วนกลาง
- 2) ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาค
- 3) ข้าราชการในองค์การมหาชนของรัฐ

3.5.1.3 องค์ประกอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูง⁹³ของข้าราชการของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาในจำนวน 38 คน ดังกล่าว 19 คน จะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการและอีก 19 คน มาจากผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

3.5.1.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐ หรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีหรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา
- 2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี
- 3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ทำให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้

⁹³ สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทางปกครองและคณะขององค์กรข้าราชการ ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบด้วย สมาชิกทั้งสองประเภทดังที่ได้กล่าวข้างต้น การประชุมใหญ่ของสภาจะมีอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน โดยการประชุมใหญ่จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างระหว่าง 2 คณะ หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนขึ้นมายังสภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐ ประกอบด้วยคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาวิชาชีพและส่งเสริมด้านสังคม (La Commission de la Formation Professionnelle et de Promotion Sociale) คณะกรรมการว่าด้วยสถานะของข้าราชการ (La Commission des Status) คณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียน (La Commission de Recours) และคณะกรรมการกลางว่าด้วยสุขภาพพลานามัยและความมั่นคง (La Commission d'hygiene et Securite) คณะกรรมการเหล่านี้จะมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายข้าราชการจำนวนเท่า ๆ กัน คณะกรรมการอื่น ๆ อาจได้รับการจัดตั้งขึ้นสำหรับพิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ

4) โดยรับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการ
ภาครัฐโดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไป
ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการ
พัฒนาวิชาชีพในทุกกรณีที่กล่าวข้างต้น สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงใน
การให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสภาชั้นสูงของข้าราชการทหาร สภาชั้นสูงของ
ข้าราชการ ตุลาการ และสภาชั้นสูงของข้าราชการครู

3.5.1.5 ประเภทของโทษ

โทษทางวินัยแบ่งเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน

กลุ่มที่ 1 เป็นโทษที่เบาที่สุดผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษไม่จำเป็นต้องตั้ง
คณะกรรมการสอบสวน ซึ่งได้แก่ ตักเตือน (Advertisement) ตำหนิ (Blame)

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ การคัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับ (La Radiation
du Tableau d'Avancement) การลดชั้น (L'Abaisse en d'Echelon) การให้ออกชั่วคราวเป็นเวลาไม่
เกิน 15 วัน (L'Exclusion Temporaire) การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น (Le Deplacement d'Office)

กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วย การลดตำแหน่ง (La Retrogradation) การให้ออกจากราชการ
ชั่วคราว 3 เดือน ถึง 2 ปี (L'Exclusion Temporaire)

กลุ่มที่ 4 ประกอบด้วยการให้ออกจากราชการ (La Mise a la Retraite d'Office) และ
การไล่ออกจากราชการ (La Revocation)

3.5.1.6 กระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย

แม้ว่าการลงโทษทางวินัยจะเป็นกระบวนการลงโทษทางปกครอง ไม่ใช่กระบวนการ
ทางศาลก็ตาม แต่การลงโทษทางวินัยก็มีผลกระทบเป็นอย่างมากกับข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในกรณีที่เป็นการไล่ออกจากราชการ ดังนั้น กฎหมายและคำพิพากษาของศาลจึงบัญญัติและรับรอง
ให้กระบวนการทางวินัยมีหลักประกันที่ใกล้เคียงกับกระบวนการของศาล

กฎเกณฑ์ที่สำคัญประการแรก คือ หลักการพิจารณาอย่างมีการโต้แย้ง โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งการให้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิในการต่อสู้ได้ โดยมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง มีสิทธิโต้แย้งข้อ
กล่าวหา รวมถึงการมีผู้ช่วยหนึ่งคนหรือหลายคนและผู้ถูกกล่าวหาเลือกมาด้วยตนเอง นอกจากนี้
ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ช่วยของผู้ถูกกล่าวหาสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้กล่าวหาตนเองได้
ดังนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลในขณะรับราชการของผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงเอกสารที่ใช้ในขั้นตอน
พิจารณาทางวินัยจะต้องเป็นเอกสารที่เปิดเผยได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 65 รัฐบัญญัติ ลงวันที่
22 เมษายน 1905

หลักประกันประการที่สอง คือ ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (Le Conseil de Discipline) คณะกรรมการผสมทางบริหาร (La Commission Administrative Paritaire) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำในกรณีที่เป็นการลงโทษที่ไม่ร้ายแรง(ตักเตือน คำหนิ) ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับเชิญมาให้ความเห็นต่อหน้าคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะตรวจสอบรายงานความเห็นของการให้ลงโทษทางวินัยและพยานหลักฐานอย่างอื่นด้วย หลังจากนั้นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะให้ความเห็นว่าควรลงโทษสถานใด ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องผูกมัดสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีน้อยกรณีมากที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างไป ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้เหตุผลกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย กระบวนการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการที่ถูกสอบสวนว่ากระบวนการทางวินัยจะไม่มีลักษณะที่เร่งรีบจนเกินไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยที่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาอาจจะสั่งพักราชการข้าราชการผู้นั้นได้เป็นเวลาไม่เกินกว่า 4 เดือน โดยข้าราชการผู้นั้นยังมีสิทธิรับเงินเดือนต่อไป การสั่งพักราชการในระหว่างถูกสอบสวนไม่ถือเป็นโทษทางวินัย แต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติราชการเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปได้ อย่างเต็มที่ การสั่งพักงานระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องร้องให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ สำหรับตำแหน่งของผู้ถูกสั่งพักงานจะมีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ถ้ามีการชี้ขาดว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีสิทธิกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมที่มีผู้ดำรงตำแหน่งแล้ว

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้สั่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชามีอิสระที่จะลงโทษทางวินัยได้แต่การสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลของการสั่งลงโทษโดยศาลปกครองมีอาจในการตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบว่าการลงโทษทางวินัยนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด

3.5.1.7 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี คือ

การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ (Le Recours Gracieux) หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้ (Le Recours Hierarchique) ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประการที่สอง ซึ่งใช้กับกรณีการสั่งลงโทษในกลุ่มที่สองขึ้นไปข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ (Le Conseil Supinateur Fonction Publique de l'Etat) ได้ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่าง ๆ และจะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลงโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้

3.5.1.8 การฟ้องศาลปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการ ดังนั้น ข้าราชการสามารถฟ้องศาลปกครองว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

คำสั่งลงโทษทางวินัยอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น ผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือกระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นไปตามแบบหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบว่าผู้บังคับบัญชากระทำการที่บิดเบือนอำนาจหรือไม่ เช่น ผู้บังคับบัญชาส่งย้ายผู้ได้บังคับบัญชาไปดำรงตำแหน่งอื่น เพื่อให้มีผลเป็นการลงโทษทางวินัย ทั้งที่การส่งย้ายดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการลงโทษทางวินัยแต่ประการใด นอกจากนี้ ศาลปกครองยังทำการตรวจสอบด้วยว่าข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่รวมถึงตลอดถึงการตรวจสอบว่าโทษที่ลงกับความผิดนั้นมีส่วนสัมพันธ์กันหรือไม่

ในกรณีที่ศาลปกครองตัดสินว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าวเลย ข้าราชการดังกล่าวจะต้องกลับไปอยู่ในสถานะเดิมและมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ด้วย

3.5.2 วินัยและการลงโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁹⁴

ระบบวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ (Bundesdisziplinär or Dnunge-BDO) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.5.2.1 องค์การกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์นั้น ไม่ปรากฏว่ามีองค์การกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการจะมีก็แต่เพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

3.5.2.2 ขอบอำนาจขององค์การกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ใช้บังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการทหาร ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ยังใช้บังคับกับข้าราชการบำนาญด้วย

3.5.2.3 ประเภทความผิด ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวมีการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการ 2 กลุ่ม คือ

1) ข้าราชการทั่วไป

ตามมาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) ได้กำหนดว่า ข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นความผิดวินัยได้เฉพาะกรณีที่การกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการอาจแบ่งได้ออกเป็น 9 เรื่อง ดังนี้

- (1) หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ
- (2) หน้าที่ในการปฏิบัติตน
- (3) ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ
- (4) หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ
- (5) การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการและการประกอบ

อาชีพหลังจากสิ้นสุดความเป็นข้าราชการ

- (6) ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่าง ๆ
- (7) เวลาทำงาน
- (8) ที่พัก
- (9) เครื่องแบบ

2) ข้าราชการบำนาญ

⁹⁴สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 90, หน้า 62.

มาตรา 77 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญไว้ดังนี้

- (1) กระทำการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตยในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- (2) เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธรัฐ
- (3) กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการ ละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิด หรือละเมิดข้อห้ามมิให้รับสิ่งของ

3.5.2.4 ประเภทของโทษ

มาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการบำนาญ 2 สถาน โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป มีดังนี้

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) ปรับ
- 3) ลดเงินเดือน
- 4) ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีขึ้นเงินเดือนลดลง
- 5) ให้ออกจากราชการ

ส่วนโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ มีดังนี้

- 1) ลดเบี้ยบำนาญ
- 2) ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ

3.5.2.5 กระบวนการลงโทษทางวินัย

กระบวนการลงโทษทางวินัยนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 กระบวนการ คือ กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ และกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

- 1) กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วยในชั้นสอบสวน หากการสอบสวนจะไม่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้มีโอกาสดูชี้แจงเหตุผลด้วย ก่อนการเปิดรับฟังความในครั้งแรกจะต้องให้ข้าราชการผู้นั้นทราบถึงข้อหาของเขาด้วย และต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบว่าตนอาจให้ความเห็นโดยวาจาหรือโดยลายลักษณ์อักษรหรืออาจไม่แสดงความคิดเห็นใด ๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ต้องถามข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการที่ปรึกษา

หรือไม่ผลการสอบสวนให้แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการสำหรับเรื่องของสหพันธ์ได้ทราบ ข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวน ไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณา แบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ ดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้ หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับ สูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยได้คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษ ได้ 2 สถานเท่านั้น คือ โทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ

2) กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ เริ่มต้นด้วยการเสนอเรื่องของ เจ้าหน้าที่ริเริ่มเรื่องทางวินัย คำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการทาง วินัยของสหพันธ์ด้วยในกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ แยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็นการพิจารณาในศาล โดยกำหนดให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ ขึ้นสำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

3.5.2.6 ระบบอุทธรณ์

ในกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่ง ลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์นับจากได้รับ คำสั่งดังกล่าวและผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือ ผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้น ๆ ภายใน 1 สัปดาห์เมื่อได้มีการ วินิจฉัยอุทธรณ์คำโต้แย้งของข้าราชการแล้ว หากข้าราชการผู้นั้นยังไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็ อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน โดยศาลจะต้องเปิดโอกาสให้ อัยการในเรื่องทางวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย

สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าหากจะมีการ อุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์