

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

คำสั่งลงโทษทางวินัย (Order of Disciplinary Action) มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจสั่งการฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างหนึ่ง โดยระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน การลงโทษทางวินัยนั้น มี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน (หรือลดขั้นเงินเดือนตามกฎหมายเดิม) ปลดออก และไล่ออก หากข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัย และได้รับโทษทางวินัยดังกล่าว² หากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ขอให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ทบทวน (Review) กรณี

¹ มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 88 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่ มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ตัดเงินเดือน

(3) ลดเงินเดือน

(4) ปลดออก

(5) ไล่ออก

ดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปทางที่เป็นคุณแก่ตนได้ตามมาตรา 114³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (Civil Service Act B.E. 2551 (2008)) โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. เพื่อทำหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

³ มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

มาตรา 110 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำนาญตามเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ
- (2) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดสมัคร ไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ
- (3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 ก. (1) หรือ (3) หรือมีลักษณะ

ต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (1) (3) (6) หรือ (7)

(4) เมื่อทางราชการเลิกหรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่ สำหรับผู้ที่ออกจากราชการ ในกรณีนี้ให้ได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดด้วย

(5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(7) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะพึงลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่งแต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(8) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

การสั่งให้ออกจากราชการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 97 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการสั่งให้ออกจากราชการตามกรณี (3) เฉพาะมาตรา 36 ก. (3) กรณี (6) และกรณี (7) โดยอนุโลม

เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการตามมาตรา 110 แล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 103 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(Exhaustion of Administrative Remedies) และถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนในการยื่นอุทธรณ์ไว้ ดังนี้

1) ระยะเวลาในการอุทธรณ์ การอุทธรณ์ต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังนี้⁴

(1) ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่ทราบคำสั่งหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

(2) ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 90 วัน นับแต่ทราบคำสั่งหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการถึงแก่ความตาย โดยให้ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้รับสิทธิของผู้นั้นเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์ (Appellant)

2) การพิจารณาและวิธีการพิจารณาอุทธรณ์

(1) กรรมการเจ้าของสำนวน อาจกำหนดประเด็นให้นิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนวิเคราะห์และพิจารณาทำความเข้าใจเสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ดังนี้⁵

⁴กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551,

ข้อ 29 การอุทธรณ์ต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้

(1) สามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ สำหรับผู้ที่ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8)

(2) เก้าสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ถึงแก่ความตาย สำหรับทายาทตามที่กำหนดไว้ในข้อ 35

⁵กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ข้อ 48 กรรมการเจ้าของสำนวน อาจกำหนดประเด็นให้นิติกรผู้รับผิดชอบสำนวน วิเคราะห์และพิจารณาทำความเข้าใจเสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ดังนี้

(1) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่มีการดำเนินการโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด 1 และเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ ก็ให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

(2) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ยังไม่ชัดเจนหรือที่ยังมีการดำเนินการโดยไม่ถูกต้อง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวด ๑ ก็ให้มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมภายใน ระยะเวลาเจ็ดวัน หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ให้เสนอองค์คณะวินิจฉัย เพื่อพิจารณามีคำสั่งวินิจฉัย

(3) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณาตามข้อ 49 ก็ให้เสนอองค์คณะวินิจฉัย เพื่อพิจารณามีคำสั่งวินิจฉัย

ข้อ 49 อุทธรณ์ดังต่อไปนี้ เป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา

(1) เป็นเรื่องที่ไม่อาจอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง

ก) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่มีการดำเนินการโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ ให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

ข) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ยังไม่ชัดเจนหรือที่ยังมีการดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ให้มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลา 7 วัน หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณามีคำวินิจฉัย

ค) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา ให้เสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณามีคำวินิจฉัยซึ่งอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา

(2) เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้รับความเห็นตามข้อ (ก) – (ค) ให้องค์คณะวินิจฉัยพิจารณามีคำวินิจฉัย ดังนี้⁶

ก) ในกรณีที่ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณาก็ให้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาและส่งจำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบ (Case List) หรือถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ ให้ส่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และให้กรรมการ ก.พ.ค. เจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

(2) ผู้อุทธรณ์มิใช่เป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง

(3) เป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 114 วรรคหนึ่ง

(4) เป็นเรื่องที่ได้เคยมีการอุทธรณ์และได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

(5) เป็นกรณีตามข้อ 48 (2) และ (3) สำหรับทายาทผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์แทน ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 2 หากมีกรณีตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) ให้ถือว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณาเช่นกัน

⁶ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ข้อ 50 เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้รับความเห็นของกรรมการเจ้าของสำนวนตามข้อ 48 (2) หรือ (3) แล้วให้องค์คณะวินิจฉัยพิจารณามีคำวินิจฉัย ดังนี้

(1) ในกรณีที่ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย

(ก) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณาตามข้อ 49 ก็ให้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และส่งจำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบ

(ข) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ก็ให้ส่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและให้กรรมการ ก.พ.ค. เจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นองค์คณะวินิจฉัย

(ก) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณาตามข้อ 49 ก็ให้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและเสนอ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัย เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยแล้วให้จำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบ

(ข) ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ ก็ให้ส่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและให้ กรรมการเจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

ข) ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นองค์คณะวินิจฉัย ถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา ให้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและเสนอ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัย เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยแล้วให้จำหน่ายอุทธรณ์นั้นออกจากสารบบ หรือถ้าเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ให้สั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาและให้กรรมการเจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

3) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (Consideration and Appeal Decision) กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 118⁷ ซึ่งวางหลักว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 กฎหมายกำหนดให้ ก.พ.ค. ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว กฎหมายก็ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน รวมระยะเวลาที่ ก.พ.ค. มีระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทั้งสิ้น 240 วัน

ทั้งนี้ หาก ก.พ.ค. ไม่ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 240 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นระยะเวลา 240 วันดังกล่าว ซึ่งเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999)) และหากมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามข้อ 30⁹

⁷ มาตรา 118 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

⁸ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁹ ข้อ 30 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

สำหรับกรณีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบอุทธรณ์แบบบังคับ การโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทำให้การมีผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวนั้นต้องเลื่อนออกไปหรือที่เรียกว่า มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ (Suspensiveeffekt) ทำให้เป็นการบังคับฝ่ายปกครองให้ต้องพิจารณาอุทธรณ์โดยเร็ว

2) สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับหรือระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือก คู่กรณีจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง แม้ในทางทฤษฎีการอุทธรณ์ในระบบนี้จะไม่ถือว่ามีความสำคัญก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากการเสนอคดีต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะมีอายุความกำหนดให้ต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นจึงมีผลโดยปริยายว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายในอายุความสองเดือน และอายุความจะเริ่มต้นนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่ แต่ในกรณีฝ่ายปกครองนิ่งเงียบไม่ตอบจะมีการนำหลักปฏิเสธโดยปริยาย (Decision Implicite de Rejet หรือ Implied Decision to Reject) มาใช้เมื่อพ้นสี่เดือน ซึ่งคู่กรณีก็มีเวลาอีกสองเดือนที่จะนำคดีเสนอต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง

สำหรับการอุทธรณ์ของประเทศไทยเป็นระบบบังคับแบบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาบังคับเหมือนกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส อีกทั้งยังมีระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 หรือกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยต่างๆ ส่วนแล้วแต่มีระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน เมื่อไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือแม้ว่าจะได้นำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว การนำคดีมาฟ้องกรณีที่ ก.พ.ค. ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (Administrative Court of First Instance) หากภายหลัง ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมา ศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องคดีดังกล่าว จะต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (Case List) เนื่องจากเมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ของ ก.พ.ค. อำนาจพิจารณาพิพากษาจะเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด (the Supreme Administrative Court) ทำให้กระบวนการพิจารณาที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สูญเปล่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับฝ่ายใด เสียเวลาทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มขึ้นตอนและภาระให้เกิดกับผู้ฟ้องคดีที่จะต้องนำคดีไปฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นกรณีที่เกิดช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายขัดกับหลักนิติรัฐและหลักการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิทางกฎหมายปกครองของประชาชนภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาล หรือหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาที่เกิดจากการที่ ก.พ.ค. ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีบทบัญญัติกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิ (Right Protection) ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยและได้มีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายภายในฝ่ายปกครองหรือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ซึ่งตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 32 ได้กำหนดให้มีพนักงานซึ่งเป็นฝ่ายธุรการของ ก.พ.ค.เป็นผู้รับและตรวจอุทธรณ์ในเบื้องต้นเพื่อแจ้งว่ามีการรับอุทธรณ์ของข้าราชการผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือใบตอบรับอุทธรณ์ (Appeal Receipt) ไว้เรียบร้อยแล้ว ในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เพิ่มเติมในคราวเดียวกัน น่าจะเกิดประโยชน์ และเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้พนักงานดังกล่าวแจ้งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นระยะเวลาที่รวมแล้วไม่เกิน 240 วัน โดยให้ระบุวัน เดือน ปี ที่ครบกำหนด และระบุจำนวนระยะเวลาในการฟ้องคดี รวมทั้งวัน เดือน ปี ที่เริ่มมีสิทธิฟ้องคดีไปด้วย ก็จะทำให้ข้าราชการผู้อุทธรณ์ทราบถึงกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ที่ชัดเจน และทราบวันที่เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีที่ ก.พ.ค. ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีประการหนึ่งที่ศาลจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 32 โดยกำหนดให้หน่วยงานธุรการแจ้งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. และวันที่ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลไว้ในใบตอบรับที่ออกให้ผู้อุทธรณ์ด้วย

สำหรับการแก้ปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี ภายหลังจาก ก.พ.ค.มีคำวินิจฉัยขั้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด นั้น เมื่อ ก.พ.ค. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่วินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องการอุทธรณ์ โดยเฉพาะเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน เนื่องจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เป็นคำสั่งทางตุลาการ (judicial act หรือ acte juridictionnel) หรือเทียบเคียงได้กับการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และในกรณีที่ ก.พ.ค. ไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ เมื่อครบกำหนด 240 วัน ที่ ก.พ.ค. จะต้องพิจารณา ก็ควรให้โอกาสข้าราชการผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Process) กล่าวคือ หาก ก.พ.ค. ไม่สามารถมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่า ก.พ.ค. ปฏิเสธโดยปริยายเหมือนหลักการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และเมื่อครบกำหนดเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ก็ควรหมดไป ข้าราชการผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้โดยมิต้องรอผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. อีก ทั้งนี้ คดีเกี่ยวกับวินัยดังกล่าว มีแผนกคดีบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ที่มีนโยบายให้ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องพิจารณาโดยเร็ว และเมื่อคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามขั้นตอนจนมีคำพิพากษาโดยมิต้องเกรงว่าหาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาแล้ว จะต้องจำหน่ายคดีออกสารบบ (Case List) และให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีไปฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุดอีกต่อไป ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนเป็นไปโดยความรวดเร็วคุ้มครองสิทธิของข้าราชการตามกฎหมายปกครองของประชาชนภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาของศาล หรือหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการรวมทั้งกระบวนการพิจารณาคดีในเรื่องวินัยของศาลปกครองเป็นไปโดยรวดเร็วอย่างแท้จริง ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้

1) กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 หมวด 2 การยื่นอุทธรณ์ และการตรวจอุทธรณ์

จากเดิม

ข้อ 32 หนังสืออุทธรณ์ที่พนักงานผู้รับอุทธรณ์ได้รับอุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ออกใบรับให้ผู้อุทธรณ์และลงทะเบียนเรื่องอุทธรณ์ในสารบบแล้วตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้เสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อประธาน ก.พ.ค. เพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้น ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนด้วยเหตุใด ให้พนักงานผู้รับอุทธรณ์แนะนำให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นเรื่องอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในอำนาจของ ก.พ.ค. หรือผู้อุทธรณ์ไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวต่อประธาน ก.พ.ค. เพื่อดำเนินการต่อไป

เพิ่มเติมวรรคสองและวรรคสามเป็น

ข้อ 32 “ทั้งนี้ให้พนักงานผู้รับอุทธรณ์แจ้งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. พร้อมทั้งระบุวันที่ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ไปในใบรับตามวรรคหนึ่งให้ผู้อุทธรณ์ด้วย

หากไม่มีการแจ้งตามวรรคสอง ให้พนักงานผู้รับอุทธรณ์ดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุตามวรรคสองให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องก่อนครบกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ หากไม่มีการแจ้งระยะเวลาดังกล่าว ถือว่ามีได้ดำเนินการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และให้ระยะเวลาในการฟ้องเป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 9 การอุทธรณ์

จากเดิม

มาตรา 118 บัญญัติว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

ผู้บังคับบัญชาผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

แก้ไขเพิ่มเติมในวรรคสามเป็น

มาตรา 118 วรรคสาม หาก ก.พ.ค. ไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่า ก.พ.ค. ปฏิเสธโดยปริยาย ทั้งนี้ให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดตามวรรคหนึ่ง

จากกรณีที่ผู้วิจัยเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา หากมีการแก้บทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นให้สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองพร้อมกับการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการผู้อุทธรณ์ให้เป็นไปในแนวทางเดียว ประเด็นเรื่องการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแทบจะหมดสิ้นไป โดยข้าราชการผู้อุทธรณ์จะได้รับการแจ้งสิทธิใน

การฟ้องคดีกรณีที่ ก.พ.ค. ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. และระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะได้รับแจ้งมาพร้อมกับใบตอบรับอุทธรณ์ และเมื่อพ้นระยะเวลาที่ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หากข้าราชการผู้นั้นประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จะทราบวันที่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยมีต้องนับวันใหม่ที่อาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนหรือสับสนในระหว่างที่ยังไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. อีกต่อไป

สำหรับในประเด็นเรื่องความสับสนในเขตอำนาจของศาลปกครองในกรณีดังกล่าว เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางแก้ไข ปัญหาแล้ว ปัญหาการพิจารณาคดีที่สูญเปล่าของศาลปกครองชั้นต้นก็จะหมดไป คดีเกี่ยวกับวินัย ของข้าราชการจะดำเนินการต่อไปได้โดยไม่สะดุด และเป็นการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ ผู้อุทธรณ์มากขึ้น โดยขั้นตอนจะเป็นไปในทางเดียวกันกับกรณีที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กล่าวคือ เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. แล้ว หาก ก.พ.ค. ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด 240 วัน ข้าราชการผู้นั้นสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยมีต้องรอผลวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. อีก โดยเมื่อมีบทกฎหมายมาตัดอำนาจของ ก.พ.ค. ในกรณีที่ ไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ก.พ.ค. ก็จะหมดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ทันที และ ทำให้ ก.พ.ค. ถูกลดบทบาทอำนาจหน้าที่ลง โดยงบประมาณก็จะถูกตัดหรือ ลดลงตามลงไปด้วย ในที่สุดก็อาจจะไม่ต้องมีองค์กร ก.พ.ค. อีกต่อไป ซึ่งคงไม่มีองค์กรใดที่จะยินดี ให้องค์กรถูกลดบทบาทและความสำคัญ จนเป็นที่มาในการที่จะถูกยุบหรือยกเลิกองค์กรนั้นไป ผลคือจะทำให้ ก.พ.ค. ปรับเปลี่ยนระบบงานให้รวดเร็วหรือเพิ่มบุคลากรในการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์มากขึ้น นำไปสู่การพัฒนาองค์กรที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของราชอาณาจักรไทย ต่อไป