

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	III
กิตติกรรมประกาศ.....	V
สารบัญ.....	VI
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	9
1.3 สมมติฐานการศึกษา.....	9
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา.....	10
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด.....	12
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย.....	12
2.1.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง.....	14
2.1.2 ที่มาของการใช้อำนาจกระทำทางปกครอง.....	16
2.1.2.1 อำนาจทางปกครองที่มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร.....	17
2.1.2.2 อำนาจกระทำทางปกครองที่มาจากกฎหมายที่ไม่เป็น ลายลักษณ์อักษร.....	17
2.1.3 รูปแบบของการกระทำทางปกครอง.....	18
2.1.3.1 นิติกรรมทางปกครอง.....	18
2.1.3.2 ปฏิบัติการทางปกครอง.....	26
2.1.4 หลักการพื้นฐานบางประการของการกระทำทางปกครอง.....	27
2.1.4.1 หลักความพอสมควรแก่เหตุ.....	27

บทที่

หน้า

2.1.4.2	หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำ ทางปกครอง.....	28
2.1.4.3	หลักห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ.....	28
2.1.4.4	หลักสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยไม่ชอบ.....	29
2.1.4.5	หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ.....	29
2.2	ความหมาย หลักการ และระบบของการควบคุมฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัย.....	30
2.2.1	ความหมายและลักษณะของการควบคุมฝ่ายปกครอง.....	30
2.2.1.1	ความหมายของการควบคุมฝ่ายปกครอง.....	30
2.2.1.2	ลักษณะของการควบคุมฝ่ายปกครอง.....	31
2.2.2	หลักการเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	32
2.2.2.1	หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	32
2.2.2.2	หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.....	33
2.2.2.3	หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	34
2.2.3	ระบบของการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	37
2.2.3.1	การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน.....	37
2.2.3.2	การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข.....	41
2.3	ความหมาย วัตถุประสงค์ หลักการพื้นฐานของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จากกระบวนการสอบสวนทางวินัย.....	45
2.3.1	ความหมายและลักษณะของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	46
2.3.1.1	ความหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	46
2.3.1.2	ลักษณะของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	47
2.3.2	วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	48
2.3.2.1	การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน.....	48
2.3.2.2	การส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง.....	49
2.3.2.3	การแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล.....	49
2.3.3	หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	49
2.3.3.1	หลักนิติธรรมเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	50

บทที่

หน้า

2.3.3.2 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง.....	52
2.4 ระบบและลักษณะของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจากกระบวนการสอบสวน ทางวินัย.....	61
2.4.1 ระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	62
2.4.1.1 ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ.....	62
2.4.1.2 ระบบอุทธรณ์บังคับ.....	62
2.4.2 ลักษณะของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	63
2.4.2.1 การอุทธรณ์คำสั่งอันมีลักษณะเป็นการภายในของ ฝ่ายปกครอง.....	63
2.4.2.2 การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะกิ่งข้อพิพาท.....	64
2.4.2.3 การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะข้อพิพาท.....	65
2.5 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจากกระบวนการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายต่างประเทศ.....	66
2.5.1 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส.....	67
2.5.1.1 ประเภทของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	67
2.5.1.2 ระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	68
2.5.1.3 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย.....	69
2.5.2 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี.....	71
2.5.2.1 ประเภทของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	71
2.5.2.2 ระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	72
2.5.2.3 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย.....	73
2.5.3 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา... 2.5.3.1 กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง.....	75
2.5.3.2 กระบวนการดำเนินการทางวินัย.....	76
2.5.3.3 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย.....	76

บทที่	หน้า
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย	
กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด.....	80
3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอำนาจหน้าที่	
ในการได้สวนและวินิจฉัยมูลความผิดทางวินัยของข้าราชการ.....	81
3.1.1 องค์ประกอบ การสรรหา และการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ	
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	81
3.1.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม	
การทุจริตแห่งชาติ.....	82
3.1.1.2 การสรรหาประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและ	
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	86
3.1.1.3 การดำรงตำแหน่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม	
การทุจริตแห่งชาติ.....	87
3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
แห่งชาติในการได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด	
ที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการ.....	88
3.1.2.1 กรณีผู้บริหารระดับสูงกระทำความผิด.....	91
3.1.2.2 กรณีข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง	
กระทำความผิด.....	92
3.1.2.3 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า	
ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่	
ผู้อำนวยการกอง.....	93
3.2 การรับเรื่องกล่าวหาและกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง.....	94
3.2.1 การร้องเรียนและการรับเรื่องกล่าวหา.....	95
3.2.1.1 การร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	95
3.2.1.2 การรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	97
3.2.2 ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน.....	100
3.2.2.1 วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน.....	101

บทที่	หน้า
3.2.2.2 การสอบปากคำผู้ให้ถ้อยคำ.....	101
3.2.2.3 การจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐาน.....	102
3.2.2.4 การเสนอรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐาน.....	103
3.2.3 การไต่สวนข้อเท็จจริง.....	104
3.2.3.1 วิธีการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	105
3.2.3.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	109
3.3 การพิจารณามูลความผิดทางวินัยและการพิจารณาลงโทษทางวินัย.....	114
3.3.1 การพิจารณามูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	114
3.3.1.1 การประชุมเพื่อพิจารณามูลความผิดทางวินัย.....	115
3.3.1.2 การชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการ.....	116
3.3.2 การพิจารณาโทษและการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติมีมติ.....	116
3.3.2.1 การพิจารณาความผิดวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ.....	119
3.3.2.2 การลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ.....	122
3.4 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัย.....	124
3.4.1 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน.....	125
3.4.1.1 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	125
3.4.1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	126
3.4.1.3 สิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	130

บทที่	หน้า
3.4.1.4 ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย...	131
3.4.1.5 ขั้นตอนการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	132
3.4.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	135
3.4.2.1 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	135
3.4.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	135
3.4.2.3 สิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	136
3.4.2.4 ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย...	136
3.4.2.5 ขั้นตอนการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	136
3.4.3 แนวคำวินิจฉัยคำพิพากษา และความเห็นทางกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ.....	138
3.4.3.1 แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติมีมติ.....	138
3.4.3.2 แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติมีมติ.....	141
3.4.3.3 แนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติมีมติ.....	145

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด.....	149
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่เป็นเอกภาพของระบบการอุทธรณ์และ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	159
4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	159
4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพของระบบ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	163
4.2 ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้ในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษ ทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ.....	169
4.2.1 ระบบอุทธรณ์บังคับไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับ ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อย่างแท้จริง.....	169
4.2.2 การนำระบบอุทธรณ์บังคับมาใช้บังคับเป็นการสร้างเงื่อนงำ ทางกฎหมายที่ไม่จำเป็นก่อนที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง.....	175
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคและล่าช้าในการอำนวยความสะดวก ให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษทางวินัย.....	179
4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการอำนวยความสะดวกให้กับ ผู้ถูกลงโทษทางวินัย หลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนด โทษทางวินัย.....	180
4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกให้กับ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหลังจากการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนด โทษทางวินัย.....	183

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	186
5.1 บทสรุป.....	186
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	200
บรรณานุกรม.....	204
ภาคผนวก.....	213
ภาคผนวก ก. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546.....	213
ภาคผนวก ข. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 88/2553.....	230
ภาคผนวก ค. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 26/2557.....	257
ภาคผนวก ง. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 54/2545.....	313
ภาคผนวก จ. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1521/2555.....	320
ประวัติผู้วิจัย.....	324