

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อมีกรณีข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและเมื่อผลการสืบสวนหรือการสอบสวนพิจารณาแล้วสรุปได้ความว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้น ได้กระทำผิดวินัยตามที่มีการกล่าวหาจริง ก็จะต้องถูกสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งการสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจต้องจัดทำเป็นคำสั่งโดยต้องระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกลงโทษ รวมทั้งแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญว่าข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงหรืออย่างไรร้ายแรงกรณีใด และเป็นไปตามบทกฎหมายตำรวจมาตราใด พร้อมทั้งต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งรวมถึงต้องมีการลงลายมือชื่อและตำแหน่งของผู้สั่งลงโทษ และวันเดือนปีที่ออกคำสั่งลงโทษไว้ด้วย¹ ผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจดังกล่าวจึงเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล คือข้าราชการตำรวจผู้ได้รับคำสั่งลงโทษในอันจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวังหรือผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการตำรวจผู้นั้นไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจดังกล่าวจึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง² ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ซึ่งนอกจากจะต้องถือปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะตามสำหรับข้าราชการตำรวจแล้ว ยังต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเป็น “กฎหมายทั่วไป (General guideline)”³ สาเหตุที่เรียกว่ากฎหมายทั่วไปนั้น เนื่องจากในทางกฎหมายเห็นว่า

¹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม สำนักงาน ก.พ. เรื่องคำที่ 5910024 / เรื่องแดงที่ 0021162.

² คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว (โปรดดู มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562).

³ สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 มีผลบังคับใช้ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540

หากมีกฎหมายฉบับใดได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะอย่างไรแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีที่กฎหมายฉบับนั้น ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานไว้เป็นการเฉพาะหรือมีแม้จะมิกำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ถ้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะนั้นมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติกำหนดไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์เฉพาะนั้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้หรือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) แทน อย่างไรก็ตามสำหรับกฎหมายฉบับนี้ในภาษาพูดของนักกฎหมายอาจเรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า “กฎหมายกลาง” ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่เป็นหลักเกณฑ์กลางที่สามารถนำไปใช้ได้กับกฎหมายอื่นๆ ได้ทุกฉบับ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ (Law Enforcement Unit) มีภารกิจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน⁴ และยังเป็นหน่วยงานซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีอำนาจในการตรวจค้น จับกุม รวบรวมพยานหลักฐานและสืบสวนสอบสวนคดีอาญา จึงมีบทบาทและความสำคัญต่อระบบงานยุติธรรมของรัฐอย่างมาก ประการสำคัญด้วยภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานในสังกัดกระจายครอบคลุมอยู่ทุกพื้นที่ของประเทศไทย จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่ใกล้ชิดและสัมผัสกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด อย่างไรก็ตามในการสืบสวนหรือสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานตำรวจนั้น จำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการปฏิบัติบางอย่างแม้กฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจในการปฏิบัติไว้ก็ตามแต่อำนาจดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติก็เป็นการรุกรานหรือกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในอดีตที่ผ่านมาจึงมีปรากฏเป็นข่าวสารอยู่บ่อยครั้งเกี่ยวกับเหตุการณ์กระทบกระทั่งในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจกับประชาชนซึ่งอ้างสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นทั้งกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจได้กระทำการเกินกว่าอำนาจ

⁴ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 4) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562

หน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ซึ่งถือเป็นความผิดทางอาญา หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติต่อประชาชนโดยไม่เคารพให้เกียรติประชาชน แม้ไม่เป็นการผิดทางอาญาแต่ถือว่าเป็นกรณีไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ดีของข้าราชการตำรวจ ด้วยเหตุนี้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจหรือข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อกำกับดูแลและควบคุมความประพฤติข้าราชการตำรวจให้อยู่ในกรอบหรือระเบียบแบบที่ดีและมีความได้สัดส่วนระหว่างการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลและควบคุมความประพฤติข้าราชการตำรวจคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขและยกเลิกโดยนำมาบัญญัติรวมไว้ในกฎหมายตำรวจ เรียกว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547⁵ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารกิจการงานตำรวจแบ่งออกเป็น 7 ส่วนประกอบด้วย 1) บททั่วไป 2) การจัดระเบียบในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 3) คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ 4) ยศและชั้นข้าราชการตำรวจ 5) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ 6) ระเบียบข้าราชการตำรวจ 7) กองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา

สำหรับส่วนที่ 6 มุ่งเน้นกระบวนการในการส่งเสริมและควบคุมความประพฤติข้าราชการตำรวจ จึงเป็นเรื่องที่กล่าวถึงหลักการและวิธีการของการให้รางวัลและการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ สำหรับการควบคุมความประพฤติข้าราชการตำรวจนั้นเริ่มตั้งเรื่องความสำคัญของวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการอุทธรณ์ โดยเมื่อพิจารณาเฉพาะเนื้อหาในส่วนของดำเนินการทางวินัย ซึ่งวางหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจไว้ ประกอบด้วยขั้นตอนของการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนพิจารณาซึ่งต้องถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ตร.⁶ โดยปัจจุบันมี

⁵ เดิมกฎหมายเกี่ยวกับตำรวจมีใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว ประกอบด้วย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521, พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477, พระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ. 2480, พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ. 2495 การตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ขึ้นและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 เพื่อต้องการรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับตำรวจเข้าไว้ด้วยกันและกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปยังส่วนภูมิภาค (โปรดดูเพิ่มเติมที่ มาตรา 3 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ)

⁶ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 4) มาตรา 87

กฎ ก.ตร. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจประกาศใช้อยู่จำนวน 4 ฉบับ ประกอบด้วย 1) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 2) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 และ 3) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547 4) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตามสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของการดำเนินการทางวินัยนอกจากจะเป็นเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ

มาตรา 84 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิด วินัยให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ในการสืบสวนข้อเท็จจริงให้แจ้งเรื่องที่ถูกกล่าวหาหรือถูกร้องเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 85 หรือมาตรา 86 แล้วแต่กรณีทันที

มาตรา 86 เมื่อข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้แต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 89 หรือมาตรา 90 แล้วแต่กรณี ถ้าฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยให้ยุติเรื่อง ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 72 หรือผู้บังคับบัญชาอื่นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ข้าราชการตำรวจตำแหน่งต่างกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งในระดับสูงกว่าเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตาม มาตรา 101 และผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งการตามผลการสอบสวนโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือดำเนินการสอบสวนใหม่ แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

มาตรา 87 หลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการสืบสวน และการสอบสวนที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 84 และมาตรา 86 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

ในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 89 หรือมาตรา 90 ให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ในการนี้หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนและให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวนหรือสอบสวน แล้วแต่กรณีนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง ในกรณีที่เป็นการคิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสืบสวนหรือสอบสวนก็ได้

โดยเคร่งครัดแล้ว ยังมีเรื่องของระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยที่มีผลต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจจนกระทั่งมีการออกคำสั่งลงโทษหรือยุติการดำเนินการทางวินัยนั้น ใช้ระยะที่เน้นกว่าข้าราชการฝ่ายอื่นในประเทศเป็นอย่างมาก จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกดำเนินการทางวินัยเสียสิทธิในเรื่องต่างๆ อาทิ การพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้งโยกย้ายและการเลื่อนตำแหน่ง หรือการเสนอรายชื่อเพื่อขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น ซึ่งความเน้นซ้ำของการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายตำรวจเอง ตั้งแต่กระบวนการและขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการไว้ 60 วัน หากผลการสืบสวนพบว่ามิมีมูลการกระทำผิดวินัยร้ายแรง ต้องตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณา โดยผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งมีระยะเวลาในการพิจารณาข้อเสนอดังกล่าว 240 วัน และหากเห็นชอบให้มีการตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณาทางวินัย ในขั้นตอนของการสอบสวนพิจารณาต้องใช้เวลาในการดำเนินการอีก 270 วัน และภายหลังการสอบสวนพิจารณาเสร็จสิ้นต้องส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาสั่งไว้อีก 240 วัน และหากโทษที่จะสั่งนั้นเป็นโทษไล่ออก ปลดออก จะต้องเสนอให้คณะกรรมการกั้นกรองโทษเพื่อพิจารณาโดยใช้ระยะเวลาอีก 30 วัน โดย ในทุกขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้น สามารถขยายระยะเวลาการดำเนินการได้อีกตามที่กำหนดไว้ในแต่ละขั้นตอน จากข้อเท็จจริงข้างต้นเห็นได้ว่าระยะเวลาในการพิจารณาระยะเวลาดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจก่อนจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น มีห้วงระยะเวลาในการดำเนินการนานถึง 840 วัน หรือเกือบ 3 ปี ก่อให้เกิดความเสียหายหรือปัญหาในขั้นตอนการบริหารงานบุคคล ยกตัวอย่าง เช่น หากมีมูลกรณีกล่าวหาว่านักเรียนนายร้อยตำรวจชั้นปีที่ 3 ซึ่งก่อนหน้านั้นในภาคเรียนที่ 1 ถูกตัดคะแนนความประพฤติมาแล้วจำนวน 5 คะแนน ต่อมาระหว่างฝึกปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามในสถานีตำรวจในช่วงภาคเรียนที่ 2 มีกรณีถูกกล่าวหาทางวินัยว่าดื่มและเมาสุราขณะฝึกปฏิบัติงานบนสถานีตำรวจ หากดำเนินการทางวินัยตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 4) และกฎ ก.ตร. ที่อนุวัติตามผลการสืบสวนสอบสวนดำเนินการทางวินัยจะไม่ได้เสร็จก่อนจบภาคเรียนที่ 2 จนกระทั่งนักเรียนนายร้อยตำรวจผู้นี้ได้เลื่อนชั้นไปเรียนในชั้นปีที่ 4 หรือสำเร็จการศึกษาไปแล้ว จนได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการเป็นรองสารวัตร ดำรงยศ ว่าที่ร้อยตรี ในสถานีตำรวจต่างๆ และต่อมาผลการดำเนินการทางวินัยพบว่ากระทำผิดวินัยจริง ต้องถูกลงโทษให้ตัดคะแนนความประพฤติจำนวน 40

คะแนน ทำให้รวมในปีการศึกษา 2562 นักเรียนนายร้อยตำรวจผู้นี้ ถูกตัดคะแนนความประพฤติไปทั้งสิ้น 45 คะแนน ซึ่งในปีการศึกษาใดถ้านักเรียนนายร้อยตำรวจที่โดนตัดคะแนนความประพฤติมากกว่า 40 คะแนน จะถือว่าเป็นผู้ตกความประพฤติ ซึ่งตามระเบียบโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ว่าด้วยวินัยนักเรียนนายร้อยตำรวจ พ.ศ. 2552⁷ และตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการตำรวจ หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2561 ของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาพ

⁷ ระเบียบโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ว่าด้วยวินัยนักเรียนนายร้อยตำรวจ พ.ศ. 2552

หมวด 1 วินัยและการรักษาวินัย

ข้อ 8 นักเรียนผู้ใดประพฤติตนไม่เหมาะสมและเป็นที่น่าเสียดายต่อชื่อเสียงของนักเรียนนายร้อยตำรวจให้ถือว่านักเรียนผู้นั้นมีความประพฤติบกพร่องต้องถูกพิจารณาดังนี้

8.1 ดำเนินการทางวินัยตามระเบียบนี้

8.2 ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

ข้อ 14 ให้ผู้บังคับการรายงานผลการตัดคะแนนความประพฤตินักเรียนเฉพาะนักเรียนที่ถูกตัดคะแนนความประพฤติจนตก ถือว่าตกคะแนนความประพฤติให้ผู้บัญชาการและผู้บังคับการกองบังคับการบริการการศึกษาทราบก่อนวันสิ้นปีการศึกษาไม่น้อยกว่า 7 วัน

หมวด 2 การดำเนินการทางวินัย

ข้อ 15 ให้ผู้พบการประพฤติบกพร่องของนักเรียน รายงานเหตุให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดหรือผู้บังคับการทราบเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและเมื่อนักเรียนผู้นั้นรับสารภาพ ก็ให้ใช้แบบรายงานกล่าวโทษตามแบบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ผู้พบการประพฤติบกพร่องหรือผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กล่าวโทษให้บันทึกความคิดและคำรับสารภาพโดยละเอียดแล้วเสนอผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจลงทัณฑ์พิจารณากำหนดทัณฑ์ต่อไป

ข้อ 17 เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาดำเนินการทางวินัยหรือประกอบการพิจารณาสั่งลงทัณฑ์ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งให้มีการสืบหาข้อเท็จจริงในกรณีที่นักเรียนประพฤติบกพร่องได้

กรณีที่นักเรียนประพฤติบกพร่องและมีมูลความผิดทางวินัยและเป็นกรณีที่ประพฤติบกพร่องสถานกลางหรือสถานหนัก ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นเพื่อดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่างๆ สำหรับผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจลงทัณฑ์ได้โดยถูกต้องและเป็นธรรม

ทั้งนี้ ให้ใช้ระเบียบเกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริงและการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติบังคับใช้อยู่ ณ วันกระทำผิดมาใช้โดยอนุโลม

ข้อ 18 นักเรียนนักเรียนผู้ใดถูกกล่าวหา ถูกร้องเรียนหรือมีเหตุหรือพฤติการณ์อาจทำให้ต้องถูกถอนทะเบียนในเหตุต่อไปนี้

..18.6 ถูกตัดคะแนนความประพฤติเกินกว่า 40 คะแนนในปีการศึกษาหนึ่งให้ถือว่าตกคะแนนความประพฤติ..

หมวด 4 การตัดคะแนนความประพฤติ

ข้อ 37 ในปีการศึกษาหนึ่ง ให้นักเรียนทุกคนมีคะแนนความประพฤติคนละ 100 คะแนน และในการตัดคะแนนความประพฤติให้ตัดได้ตลอดปีการศึกษา โดยไม่คำนึงว่าจะในวันหยุดการศึกษาหรือไม่

การศึกษาของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ระบุว่าในปีการศึกษาใดนักเรียนนายร้อยตำรวจผู้ใดมีคะแนนความประพฤติ เหลือน้อยกว่า 60 คะแนน ไม่มีสิทธิ์ได้เลื่อนชั้น กล่าวคือ ต้องเรียนซ้ำชั้นในปีการศึกษานั้น⁸ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว ในกรณีนี้ นักเรียนนายร้อยตำรวจผู้นี้ ได้เลื่อนชั้นมาเรียนชั้นปีที่ 4 และกำลังเรียนอยู่ในชั้นปีที่ 4 แล้ว หรือเป็นกรณีจบการศึกษาไปแล้ว จะต้องปฏิบัติอย่างไรเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การซ้ำชั้น เหตุเพราะระยะเวลาการดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายตำรวจที่ใช้ระยะเวลานาน ถ้าช้าไม่สอดคล้องกับระยะเวลาหรือห้วงเวลาที่จะส่งลงโทษทางวินัย ในขณะที่เจตนารมณ์ของการส่งลงโทษทางวินัยควรต้องเป็นไปอย่างชัดเจน รอบครอบ เต็มขนาด และรวดเร็ว เพื่อใช้เป็นมาตรการในการป้องปราม และควบคุมความประพฤติ รวมไปถึงการปฏิบัติตนของข้าราชการตำรวจ อีกทั้งต้องให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ตามหลักการความโปร่งใส และยอมรับการตรวจสอบของประชาชน (Accountability) สำหรับข้าราชการตำรวจซึ่งถูกกล่าวหา หรือถูกสงสัยในพฤติกรรมจากประชาชน ควรถูกตรวจสอบในทันที อย่างโปร่งใสและมีกระบวนการที่สามารถตรวจสอบความคืบหน้าและความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงอย่างตรงไปตรงมา ทันต่อเวลาและสอดคล้องกับสถานการณ์

ดังนั้น หลักการในการดำเนินการทางวินัยที่ชัดเจน รอบครอบ เต็มขนาด รวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ นอกจากจะเป็นประโยชน์กับข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ภาพลักษณ์ของประชาชนที่มีต่อองค์การตำรวจ ก็จะไม่เลว โปร่งใสและได้รับความยอมรับมากยิ่งขึ้น ซึ่งในขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยนี้ ในทางกฎหมายเรียกว่า “การพิจารณาทางปกครอง”⁹

⁸ เกณฑ์การตัดสินผลการศึกษาของนักเรียนนายร้อยตำรวจ ตามหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิต สาขาวิชาการตำรวจ หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2561 ข้อ 1.6.2 การเลื่อนชั้นการศึกษา นักเรียนนายร้อยตำรวจที่จะได้เลื่อนชั้นการศึกษาต้องมีคุณสมบัติ ประกอบด้วย 1) ศึกษาครบถ้วนตามหลักสูตร 2) มีเวลาศึกษาในแต่ละวิชาไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 3) ต้องมีคะแนนเฉลี่ยสะสมในปีการศึกษานั้น ตั้งแต่ 2.00 ขึ้นไป 4) มีคะแนนเฉลี่ยสะสมของวิชาที่ไม่นับหน่วยกิตในปีการศึกษานั้นตั้งแต่ร้อยละ 60 ขึ้นไป 5) ต้องมีคะแนนความประพฤติเหลืออยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของคะแนนความประพฤติทั้งหมดในปีการศึกษานั้น

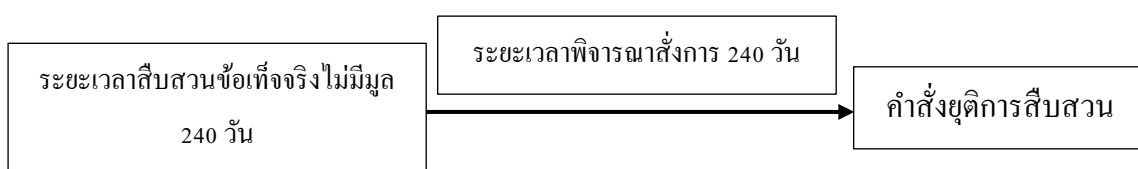
⁹ การพิจารณาทางปกครอง หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ในขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่นี้เป็นกระบวนการภายในของฝ่าย ปกครองที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครอง เพียงแต่มีการ ดำเนินการเพื่อนำไปสู่การจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ซึ่งเป็นหลักสำคัญในทางกฎหมายสำหรับการปฏิบัติงานของข้าราชการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539

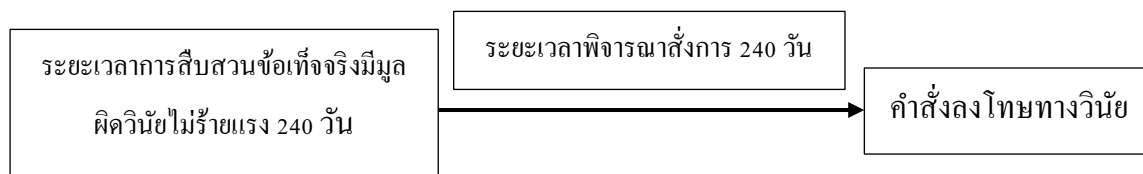
อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงขั้นตอนของ “การพิจารณาทางปกครอง” ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจดังกล่าวข้างต้นแล้ว สามารถแยกขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยออกเป็นสองช่วง กล่าวคือช่วงแรก เป็นการดำเนินการในขั้นตอนของการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนพิจารณา ส่วนในช่วงที่สองคือการพิจารณาสำนวนภายหลังการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาเสร็จสิ้นเพื่อจัดทำหรือออก “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งกรณีมีคำสั่งยุติหรือคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยในขั้นตอนช่วงที่สองนี้กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งได้ยาวนานถึง 240 วัน และสามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาได้อีกหากมีเหตุผลความจำเป็น ซึ่งกรณีที่ผู้วิจัยสนใจจะศึกษาในครั้งนี้ คือระยะเวลาในช่วงที่สอง คือขั้นตอนของการพิจารณาสำนวนภายหลังการสืบสวนหรือสอบสวนเสร็จสิ้น เพราะผู้วิจัยเห็นว่าใช้เวลานานและล่าช้าเกินความจำเป็น โดยสามารถสรุปขั้นตอนให้เห็นได้ดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1 ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองสำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ

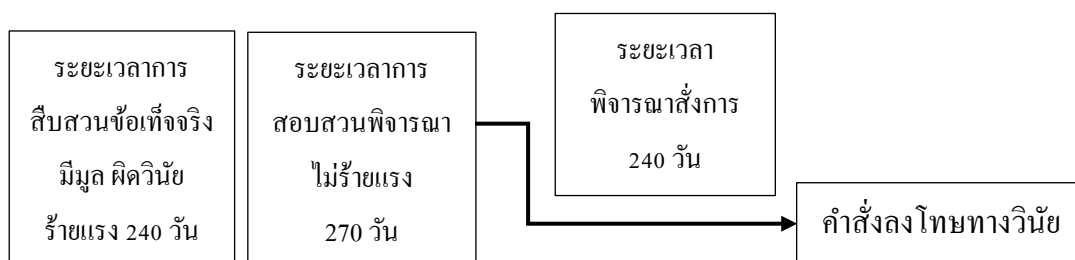
1. กรณีมีการสืบสวนข้อเท็จจริงผลการสืบสวนไม่มีมูล



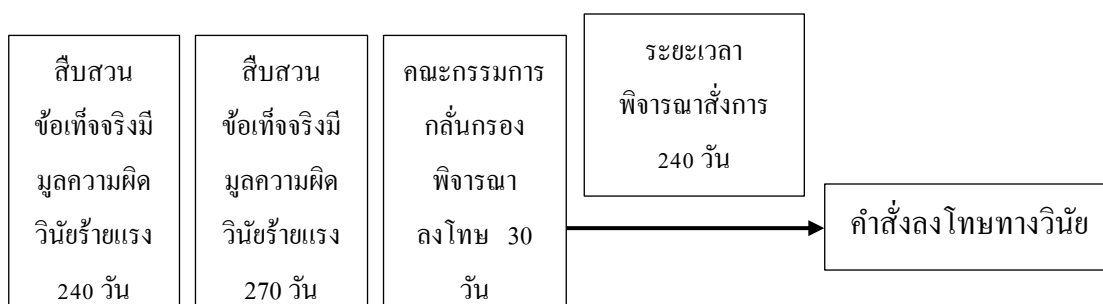
2. กรณีมีการสืบสวนข้อเท็จจริงผลการสืบสวนมีมูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรง



3. กรณีมีทั้งการสืบสวนข้อเท็จจริงและสอบสวนพิจารณาและพบว่าผิดวินัยไม่ร้ายแรง



4. กรณีมีทั้งการสืบสวนข้อเท็จจริงและสอบสวนพิจารณาและพบว่าผิดวินัยร้ายแรง



โดยปกติทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นระบบระเบียบและมีขั้นตอน แต่หากไม่มีการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะหรือถึงแม้จะมีแต่กำหนดไว้ไม่ชัดเจน หรือมีมาตรฐานที่จะนำมาใช้ไม่เพียงพอกับขั้นตอนการดำเนินการใดๆ จะมีแนวทางการปฏิบัติกลางหรือที่เรียกกันว่า กฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ไว้เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ซึ่งการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แม้ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจแม้จะมีบทกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องระยะเวลาในการออกคำสั่งพิจารณาสั่งการลงโทษหรือไม่ลงโทษในความคิด กรณีไม่ว่าจะเป็นวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่ออกไว้เป็นการเฉพาะนั้น บัญญัติให้ต้องพิจารณาสั่งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ต้องไม่เกินภายใน 240 วัน และหากพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบแล้ว เรื่องดังกล่าวนี้มีประเด็นให้นำศึกษาและพิจารณาว่าระยะเวลาที่กล่าวถึงนั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการเป็นไปตามกฎหมายกลางหรือต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ อย่างไร

ที่ผ่านมาในอดีตแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง การเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดทำหรือออกคำสั่งทางปกครองแต่ละหน่วยงานยังมีหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาทางปกครองที่มีความ

หลากหลายและมีความแตกต่างกัน ขาดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (Freedom)¹⁰ ของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง การที่หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กำหนดไว้แตกต่างกัน จึงส่งผลให้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ไปในแนวทางเดียวกันและทำให้เกิดความสับสนห่อล้อมล้ำในสิทธิของประชาชนหรือผู้ซึ่งได้รับคำสั่งทางปกครองพึงจะได้รับจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีจึงต้องมีการออกกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อลดช่องว่างและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อสร้างหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 สำหรับในหมุ่้นักกฎหมายโดยทั่วไปมักเรียกหรือให้ความเข้าใจแบบไม่เป็นทางการในภาษาพูดเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ว่าเป็น “กฎหมายกลาง” ใช้สำหรับการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยกฎหมายฉบับนี้จะกำหนดขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง การเตรียมการ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการใดๆ ในทางปกครอง จนกระทั่งการถึงขั้นตอนออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เมื่อพิจารณาจากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายปกครองตามพระราชบัญญัติต่างๆ ทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองทุกขั้นตอนทุกกระบวนการทั้งหมด หากไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับอำนาจในทางปกครองไว้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับนี้

2. ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่า

¹⁰ อภิวัฒน์ จิตวิสัย. (2560). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม พ.ศ. 2560. หน้า 26.

หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายนั้น

3. กรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมาตรฐานในการปฏิบัติราชการนั้น หมายถึง คุณภาพและประสิทธิภาพประสิทธิผลในการดำเนินงานภาครัฐ เช่น การกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งหรือการกำหนดรูปแบบของการใช้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เป็นต้น

4. กรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งไว้แตกต่างจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดว่า ความในวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงสถานะของความเป็นกฎหมายที่สร้างหรือกำหนดหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการขึ้นมาใหม่ ทำให้กฎหมายฉบับนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็น “กฎหมายที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของราชการทั่วไป” (General Guideline) หรืออาจเรียกในภาษาพูดของนักกฎหมายว่า “กฎหมายกลาง” ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมาตรฐานเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 3 วรรคแรก ดังกล่าวก็ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ หากการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แม้ว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จะตราขึ้นและใช้บังคับหลังมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ในปี พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็มีได้มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครองไว้ จนกระทั่งพบปัญหาการดำเนินการทางปกครองในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการขออนุญาตต่างๆ ซึ่งขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความล่าช้านั้นเป็นปัจจัยให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้นใน ปี พ.ศ. 2557 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม

พ.ศ. 2557 เพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 39/1¹¹ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่ได้รับคำขอและเอกสารที่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งมาตรา 39/1 ที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของราชการเป็นการทั่วไป (General Guideline) หรือเป็นกฎหมายกลางที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึงปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่นในกรณีที่การออกคำสั่งทางปกครองเป็นการอนุญาต ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ผู้อนุญาตจะต้องระบุนระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนและผู้อนุญาตจะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในคู่มือและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ หากครบกำหนดระยะเวลาแล้วยังพิจารณาไม่เสร็จ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้าทุกเจ็ดวันจนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ หรือหากการอนุญาตในเรื่องใดไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ ต้องนำระยะเวลา 30 วันตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2557

สำหรับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 บัญญัติไว้ว่ามีให้นำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายนี้มาใช้บังคับแก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหาร หรือเจ้าหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ การดำเนินงานตามกระบวนยุติธรรมทางอาญา และการดำเนินกิจการทางศาสนา

¹¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 มาตรา 39/1 บัญญัติว่า การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ไม่อยู่ในการบังคับของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปอย่างเคร่งครัดด้วยประการหนึ่ง

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 และ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการตามผลการสืบสวนหรือสอบสวนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว เพื่อออกคำสั่งทางปกครองนั้น โดยระบุว่าให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และกำหนดช่วงระยะเวลาเพิ่มเติมไปกว่าทั้งนี้ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่วันได้รับสำนวน และมีการออกกระเปียบ ก.ตร. ว่าหากการพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวข้างต้นก็สามารถขยายระยะเวลาได้อีก 120 วัน กรณีนี้จึงมีประเด็นปัญหาว่า

1. ระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นการที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 และ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ระบุว่าให้พิจารณาสั่งโดยเร็วหลังจากได้รับสำนวนนั้น มีความหมายว่าอย่างไร หากไม่มีความชัดเจนในการตีความจะถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของราชการทั่วไป (General Guideline) หรือกฎหมายกลาง อย่างไร
2. ระยะเวลา 240 วัน สำหรับผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งกรรมการในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหลังจากได้รับสำนวน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ชัดหรือแย้งหรือกรณีจะต้องบังคับตามมาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของราชการทั่วไป (General Guideline) หรือกฎหมายกลาง หรือไม่อย่างไร
3. หากการดำเนินการในการออกคำสั่งตามข้อ 1 หรือข้อ 2 อันเป็นการขัดต่อกฎหมายกลางไม่ถูกต้องแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจออกไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากยังไม่มีผลทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัย) นั้นว่าจะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร

ดังนั้น การพิจารณาเรื่องระยะเวลาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นหนึ่งในกระบวนการในการจัดทำนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งจะได้พิจารณาศึกษาว่าระยะเวลาในการจัดทำนิติกรรมทางปกครอง ประเภทของการกำหนดระยะเวลาในฐานะที่เป็นขั้นตอนในการจัดทำนิติกรรมทางปกครอง และผลทางกฎหมายของการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการจัดทำนิติกรรมทางปกครองมิได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองภายในระยะเวลา ในระบบกฎหมายของไทย ขั้นตอนในการจัดทำนิติกรรมทางปกครอง สภาพปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลา ในฐานะที่เป็นขั้นตอนในการจัดทำนิติกรรมทางปกครอง เพื่อเป็นพื้นฐานของการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป¹² และเมื่อพิจารณาถึงคำสั่งทางปกครองแล้ว จะเห็นว่าคำสั่งทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหากขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้องแล้วย่อมอาจถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในชั้นศาลปกครองในภายหลังได้

นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่มักจะใช้เวลาอันเกินสมควร ที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร กรณีที่การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและหน่วยงานของรัฐมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานไว้ ย่อมไม่มีหลักประกันแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองว่าเรื่องของตนเองนั้น จะได้รับการพิจารณาให้แล้วเสร็จเมื่อใด จากสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรศึกษาและค้นคว้าเพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวต่อไป

¹² เสด็จ โขกเรื่องสกุล. (2543). ระยะเวลาในฐานะที่เป็นขั้นตอนในการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลเฉพาะเจาะจง. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 15.

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด และหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง
- 1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง
- 1.2.3 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการฝ่ายอื่นในประเทศ และต่างประเทศ เปรียบเทียบกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองของข้าราชการตำรวจไทย
- 1.2.4 เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะมาใช้แก้ไขและเพิ่มเติมมาตรการในการใช้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาก่อนการออกคำสั่งทางปกครองใน กรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจได้อย่างยั่งยืนและเพื่อให้ใช้บังคับได้จริง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรອງพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547 กำหนดระยะเวลาการพิจารณาก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และกำหนดเรื่องระยะเวลาเพิ่มเติมไปอีกทั้งนี้ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่วันได้รับสำนวน ซึ่งไม่มีความชัดเจนในข้อความที่ว่า “โดยเร็ว” และการที่ขยายระยะเวลาในชั้นการพิจารณาออกไปอีก 240 วัน รวมถึงขยายเวลาในชั้นการพิจารณากลับกรອງออกไปอีก 30 วัน อาจทำให้เกิดความขัดแย้งต่อสถานะความเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไป ตามมาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ยังไม่มีผลทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองนั้นว่าจะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะออกคำสั่งทางปกครองได้อีกหรือไม่ คำสั่งทางปกครองที่ออกมาพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะมีผลผูกพันผู้รับคำสั่งทางปกครองอย่างไร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้มีความสอดคล้องกับ มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิจัยจากเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่ ตำบทยกกฎหมาย ตำราทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสารหรือนิตยสารทางกฎหมาย เอกสารประกอบการสัมมนา ความเห็นของนักนิติศาสตร์ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ (Website) ต่างๆ ทางอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อที่จะได้รวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบเพื่อการศึกษาวินิจฉัยต่อไป

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้มุ่งถึงการศึกษาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการพิจารณาของผู้มีอำนาจหลังได้รับสำนวนการดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจเป็นทั้งคำสั่งยุติหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 และ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาคดีการฟ้องพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547

โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายอื่นเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง, ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีเป็นการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ และศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองกับกฎหมายต่างประเทศ กรณีเป็นการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตำรวจ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส เครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขและเพิ่มเติมมาตรการในการใช้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ได้อย่างยั่งยืนและเพื่อให้ใช้บังคับได้จริง อันจะเป็นประโยชน์แก่กระบวนการดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองต่อไปได้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง

1.6.3 ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง

1.6.4 ทำให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

1.6.5 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะแก้ไขและเพิ่มเติมมาตรการในการใช้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาพิจารณาสำนวนวินัยก่อนการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ได้อย่างยั่งยืนและเพื่อให้ใช้บังคับได้จริง

บทที่ 2

แนวคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองและคำสั่งทางปกครอง

กฎหมายปกครอง (อังกฤษ: Administrative law; ฝรั่งเศส: Droit administratif) หมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง การดำเนินกิจกรรมทางปกครอง รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งระบอบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจทางปกครองแก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทางปกครอง โดยกฎหมายปกครองมีลักษณะพิเศษ คือผู้ที่ใช้อำนาจหรือออกคำสั่งทางปกครองได้ ต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หลักการที่สำคัญของกฎหมายปกครอง ประกอบด้วย 1) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) 2) หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) 3) หลักความแน่นอนมั่นคงแห่งนิติฐานะ (Legal certainty) 4) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Protection of public interest) 5) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้ใจ (Protection of bona fide reliance) และ 6) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ (Non-discrimination)

สำหรับกฎหมายปกครองนั้น จะมีการกระทำทางปกครอง (Administrative act) หรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ได้แก่ 1) คำสั่งทางปกครอง (Administrative order) 2) กฎ (By-law) 3) สัญญาทางปกครอง (Administrative contract) 4) คำสั่งอื่น (Other order) และ 5) การปฏิบัติกรทางปกครอง

ดังนั้น เนื้อหาสำคัญในบทที่ 2 จะมุ่งเน้นอธิบายและทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง (Administrative order)” ซึ่งประกอบไปด้วยแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ระยะเวลาของการออกคำสั่งทางปกครองและแบบของคำสั่งทางปกครอง หลักการในการควบคุมบังคับบัญชาและการควบคุมกำกับดูแล นอกจากนี้เพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายปกครองกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จึงมีเนื้อหาที่อธิบายถึงแนวคิดและกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐและตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง แนวคิดเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการซึ่งเป็น

กระบวนการในการพัฒนา เสริมสร้างและควบคุมข้าราชการ และเนื้อหาส่วนสุดท้ายคือแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายต่างๆ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการอัยการและข้าราชการฝ่ายตุลาการ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับข้าราชการตำรวจ ในมิติของวิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง (Administrative order) ถือเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่งของนิติกรรมทางปกครอง กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยในประเทศต่างๆ อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป ตามแต่ภาษาของแต่ละประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้คำว่า “Actes Administratifs”¹³ ซึ่งตามทฤษฎีกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คำว่า “Actes Administratifs” หมายถึง “นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (Décision exécutoire)” หรือคำสั่งที่มีผลบังคับทันที อันเป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในรูปแบบของการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวในอันที่จะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ของเอกชนในรูปแบบของข้อบังคับ กฎ หรือคำสั่งได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมด้วย โดยจะไม่รวมถึง “สัญญาทางปกครอง (Contrat administratif)” แต่ก็ยังถือว่านิติกรรมสองฝ่ายหรือสัญญาทางปกครองนั้น เป็นเพียงเทคนิคที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมของตนเองเพื่อเสริมการใช้อำนาจฝ่ายเดียวได้ คำสั่งทางปกครองถือเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่งของนิติกรรมทางปกครอง กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยในประเทศต่างๆ อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป¹⁴ ตามแต่ภาษาของแต่ละประเทศ

¹⁴ ศาสตราจารย์ ไอเซ็นมาน อธิบายว่าที่จริงแล้วเป็นคำที่ย่อมาจากคำเต็มที่ว่า “actes juridiques administratifs” หรือ “actes juridiques du droit administratifs”. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์ (2533, เมษายน). “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ตามแนวคิดของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 9, ตอน 1.

โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้คำว่า Actes administratifs¹⁵ ซึ่งตามทฤษฎีกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส คำว่า “Actes Administratifs” หมายถึง “นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (Décision exécutoire)” หรือคำสั่งที่มีผลบังคับทันที อันเป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในรูปของการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวในอันที่จะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ของเอกชนในรูปแบบของข้อบังคับ กฎ หรือคำสั่งได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมด้วย โดยจะไม่รวมถึง “สัญญาทางปกครอง (Contrat administratif)” แต่ก็ยังถือว่เป็นนิติกรรมสองฝ่ายหรือสัญญาทางปกครองนั้น เป็นเพียงเทคนิคที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง เพื่อเสริมการใช้อำนาจฝ่ายเดียวได้

โดยสรุป “นิติกรรมทางปกครอง” ตามความหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หมายถึง การกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งมุ่งโดยตรงให้เกิดผลในทางกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายในขณะใดขณะหนึ่ง หรือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลทางปกครอง เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ทางกฎหมาย (ordonnancement juridique)

ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้คำว่า Verwaltungsakt ตามวรรคแรกของมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1976¹⁶ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ให้คำนิยามว่า “นิติกรรมทางปกครอง” คือ คำวินิจฉัยหรือมาตรการฝ่ายปกครองใดที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดกฎหมายเฉพาะเรื่องเฉพาะรายในขอบเขตของกฎหมายมหาชนที่มีผลโดยตรงต่อภายนอก

การกระทำทางปกครองของรัฐที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” เป็นการกระทำทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง อันได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว เป็นต้น การกระทำทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

¹⁵ ศาสตราจารย์ ไอเซ็นมาน อธิบายว่าที่จริงแล้วเป็นคำที่ยืมมาจากคำเต็มที่ว่า “actes juridiques administratifs” หรือ “actes juridiques du droit administratifs”. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์ (2533, เมษายน). “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ตามแนวคิดของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 9, ตอน 1.

¹⁶ มาจากคำเต็มว่า “Rechtsgeschift des Verwaltungsrechtes” โดยรับเอาแนวคิดทฤษฎีมาจากกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. อ้างถึงใน Mahendra P. Singh. (2000). German Administrative Law in Common Law Perspective. p. 32.

1. การกระทำทางปกครองในผลทางกฎหมาย เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” เช่น คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁷ การออกประกาศกระทรวง การออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2. การกระทำทางปกครองในทางข้อเท็จจริง เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อถึงกำหนดชำระแล้วเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ได้มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน และหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้าหากยังไม่มีการชำระอีก หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยทำการยึด आयัตทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐให้ครบถ้วนได้¹⁸ เป็นต้น

อนึ่ง “นิติกรรมทางปกครอง” มีหลากหลายความหมายด้วยกัน กล่าวคือ

1. นิติกรรมทางปกครองที่มีความหมายอย่างกลาง (Middle Meaning) ใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึงการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายในแดนกฎหมายปกครองและเป็นการกระทำที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะราย แต่การก่อตั้งนิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องกระทำในลักษณะที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียว ด้วยเหตุนี้ นิติกรรมทางปกครองตามความหมายนี้ จึงหมายถึงกฎ และคำสั่งทางปกครอง โดยมีประเทศที่ใช้นิติกรรมทางปกครองที่มีความหมายอย่างกลาง ได้แก่ ราชอาณาจักรเบลเยียม สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐโปรตุเกสและสาธารณรัฐอิตาลี เป็นต้น

2. นิติกรรมทางปกครองที่มีความหมายอย่างกว้าง (Broadly Meaning) ใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึงการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายในแดนของกฎหมายปกครองและเป็นการกระทำที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะราย ทั้งนี้โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นการใช้

¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 48/2554

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 337/2547 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 181/2550

อำนาจฝ่ายเดียวหรือเป็นการตกลงกับปัจเจกชน ด้วยเหตุนี้นิติกรรมทางปกครองตามความหมายนี้ ครอบคลุมถึง กฎ สัญญาทางปกครอง และคำสั่งทางปกครอง

3. นิติกรรมทางปกครองที่มีความหมายอย่างแคบ (Narrow Meaning) ใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึงการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายในแดนของกฎหมายปกครองและเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะรายและการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ดังกล่าวกระทำโดยใช้อำนาจฝ่ายเดียว ด้วยเหตุนี้นิติกรรมทางปกครองตามความหมายนี้ จึงหมายถึงคำสั่งทางปกครองโดยประเทศที่ใช้นิติกรรมทางปกครองที่มีความหมายอย่างแคบ ได้แก่ ราชอาณาจักรสเปน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และรวมถึงราชอาณาจักรไทยด้วย

สำหรับตัวแบบแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองในต่างประเทศ คือ แนวคิดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงขออธิบายเป็นสังเขป ดังนี้

นิติกรรมทางปกครองตามแนวคิดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

นิติกรรมทางปกครองตามแนวความคิดของกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกว่า “Verwaltungsakt”¹⁹ เมื่อพิจารณาจากข้อความคิดโดยทั่วไปของนิติกรรมทางปกครองแล้วจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญที่ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของ คำถึงหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบันแล้วจะพบว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีการหรือกระบวนการในการวินิจฉัยสั่งการทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองว่าด้วยกระบวนการในการจัดทำนิติกรรมทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายหรือคำนิยามของนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

“นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง” หมายความว่าบรรดาคำสั่ง คำวินิจฉัย คำอนุญาตหรือมาตรการอื่นๆ ที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองออกคำสั่งในการวางข้อกำหนดให้มีผลทางกฎหมายต่อบุคคลภายนอกองค์การฝ่ายปกครองเพื่อกำหนดนิติสัมพันธ์ให้เกิดการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล มีผลเป็นกรณีเฉพาะราย ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน จากบทนิยามดังกล่าวสามารถแบ่งแยกลักษณะที่เป็นสาระสำคัญของนิติกรรมทางปกครอง ดังนี้

¹⁹ มานิตย์ จุมปา. (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : วิทยุชน โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

1. นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นการออกคำสั่ง คำวินิจฉัยสั่งการ หรือเป็นการวางมาตรการอันมีวัตถุประสงค์เป็นการให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรืออนุญาต อนุมัติให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือการใช้มาตรการทั้งหลายของฝ่ายปกครอง อาจแสดงออกเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวาจา หรือการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นได้ องค์ประกอบนี้ทำให้สามารถแยกนิติกรรมทางปกครองหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง เช่น คำสั่งทางปกครอง ออกจากการกระทำทางแพ่งของฝ่ายเอกชน ได้ชัดเจน อันเป็นนิติกรรมของเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน โดยคู่กรณีแต่ละฝ่ายอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมเสมอภาคกันภายใต้หลักเสรีภาพของการแสดงเจตนา สอนองถูกต้องตรงกัน อันจะทำให้มีผลตามกฎหมายแพ่ง ก่อให้เกิดเป็นสัญญาผูกพันสัมพันธ ทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ในทางแพ่งในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์ของตนเอง อันมีความแตกต่างกับนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยการใช้อำนาจมหาชน หรือกฎหมายปกครองในการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว เพื่อที่จะกำหนดสิทธิหน้าที่หรือสถานภาพของเอกชน เพื่อก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือ ระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชน โดยการอนุญาตให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเอกชนจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

2. นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำหรือเป็นการวางมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนหรืออำนาจปกครองที่มีฐานะเหนือกว่าเอกชนหรือราษฎรผู้อยู่ในฐานะภายใต้การปกครอง โดยสาระสำคัญนี้ทำให้สามารถแยกนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนออกจากรากกันได้ คือ หากว่าเป็นการกระทำทางปกครองของฝ่ายรัฐที่มีลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนหรืออำนาจตามกฎหมายปกครองที่เหนือกว่าจะอยู่ภายใต้บังคับของกรอบหรือเขตแดนของกฎหมายมหาชน

สำหรับความสัมพันธ์ของเอกชนหรือประชาชนแต่ละคนซึ่งเท่าเทียมกันจะอยู่ในขอบเขตหรือเขตแดนของกฎหมายมหาชน ซึ่งหากเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ยินยอมสละเอกสิทธิตามกฎหมายปกครองมาผูกพันสัมพันธกับเอกชนในดินแดนของฝ่ายเอกชนภายในบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การเช่าอาคารเอกชนเป็นสำนักงานชั่วคราว การจัดซื้อวัสดุต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อใช้ในหน่วยงาน การที่ฝ่ายปกครองบอกเลิกสัญญาเช่า การกระทำดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี นิติกรรมทางปกครองจะต้องเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว เนื่องด้วยเหตุที่สถานะที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองทำหน้าที่เพื่อ

คุ้มครองประโยชน์ สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน จึงทำให้ฝ่ายปกครองสามารถแสดงเจตนาที่จะทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวประเภทคำสั่งทางปกครองกำหนดนิติสัมพันธ์ก่อนเปลี่ยนแปลง โอน สงวนซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ให้แก่เอกชน เช่น การอนุมัติ การอนุญาตให้กระทำ การหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยที่เอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมก็ได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ไม่รวมถึงนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวประเภทออกกฎและนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายประเภทสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

3. นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นการแสดงเจตนาออกของฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะราย ที่จะมีการกำหนดนิติสัมพันธ์ขึ้นไม่ว่าจะเป็นการก่อนเปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของเอกชน ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองซึ่งไม่ได้หมายความรวมถึงการกระทำทางปกครองที่เป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริง หรือเป็นปฏิบัติการทางปกครองด้วย เนื่องจากการกระทำทางข้อเท็จจริงหรือปฏิบัติการทางปกครอง ไม่มีปัญหาเรื่องความสมบูรณ์หรือไม่สมบูรณ์แต่เป็นเรื่องความรับผิดชอบในความเสียหายฐานละเมิด เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง

นิติกรรมทางปกครองตามแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ตามแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งภาษาฝรั่งเศสโดยทั่วไปใช้คำว่า “Acte administratif” อันเป็นคำย่อที่มาจากคำเต็มว่า “actes juridiques du droit administratif” ซึ่งนิติกรรมทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติใดให้นิยามไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่แนวความคิดที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองได้รับการพัฒนาจากศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและความเห็นของนักวิชาการ “นิติกรรมทางปกครอง” ตามแนวคิดทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสหมายถึงนิติกรรม ทางปกครองฝ่ายเดียวที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่า “Décision exécutoire” หรือที่เรียกว่า “คำสั่งที่มีผลบังคับได้ทันที”

“นิติกรรมทางปกครอง” ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หมายถึงการแสดงเจตนาของบุคคลในฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย ในการก่อน เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล กระทำการงดเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง นิติกรรมทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความหมายอย่างกว้างโดยรวมทั้งนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไปและเป็นนามธรรม เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงที่ไม่ได้เจาะจงตัวบุคคลใดบุคคล

หนึ่งเป็นการเฉพาะราย และนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะรายและเป็นรูปธรรม เช่น คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ซึ่งมีผลไปยังบุคคลที่กำหนดตัวได้แน่นอน

อนึ่งนิติกรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล (actes individuels หรือ actes non-réglementaires) เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่สุด ที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองทุกประเภทที่มีผลเฉพาะตัวบุคคลหรือเฉพาะเรื่อง เช่น คำสั่งห้ามมิให้กระทำการ คำสั่งให้กระทำการ การอนุญาต การอนุมัติ การเพิกถอนใบอนุญาต เช่น คำสั่งไม่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทต่อผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน คำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นการปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งมีผลกระทบต่อตัวข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้ปิดโรงงานอุตสาหกรรม อันมีผลกระทบต่อตัวเจ้าของโรงงาน เป็นต้น

2. นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป (les actes réglementaires) เป็นนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการวางกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไปทั้งในลักษณะที่กฎข้อบังคับมีผลบังคับ และต่อในอนาคตอันมีสภาพเป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายปกครองที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจไว้ และมีผลบังคับเหมือนอย่างกฎหมาย เช่น ประกาศกระทรวง เป็นต้น

นิติกรรมทางปกครองตามแนวความคิดทฤษฎีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ดังนี้

1. นิติกรรมทางปกครองจะต้องเป็นการกระทำโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ในรัฐ การส่วนกลาง รัฐการส่วนภูมิภาค รัฐการส่วนท้องถิ่น รวมถึงนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ หากเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายอื่น เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการก็จะไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง การพิจารณาองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองที่จะต้องเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองนี้ เป็นการใช้เกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร (organisation) เป็นเกณฑ์พิจารณาอันเป็นวิวัฒนาการในช่วงแรกๆ ของทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองโดยต่อมาได้พัฒนาไปโดยถือว่าแม้ไม่ใช่คำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครองแต่ก็เป็นคำสั่งที่ออกโดยองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจจากฝ่ายปกครองให้ดำเนินการบริการสาธารณะอาจจะเป็นนิติกรรมทางปกครองได้

2. นิติกรรมทางปกครองจะต้องเป็นนิติกรรม (acte juridique) การกระทำของฝ่ายปกครองที่จะถือว่าการใดเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น การกระทำจะต้องก่อให้เกิดผลต่างๆ ในทางกฎหมายด้วย ไม่ว่าจะเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชน เช่น การที่ฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวง และกฎกระทรวงที่ออกมานั้นก่อให้เกิดหน้าที่ที่ฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตามก็ถือว่ากฎกระทรวงที่ออกมานั้นเป็นนิติกรรมทางปกครองหรือฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือถนนอาคารที่ปลูกสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายคำสั่งดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าของอาคารที่จะต้องดำเนินการปฏิบัติตามคำสั่งนี้อย่างเคร่งครัดเป็นนิติกรรมทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี หากคำสั่งใดไม่ได้มุ่งหมายให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชน โดยตรงแล้วคำสั่งนั้นก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เช่น การตอบข้อหารือหรือข้อซักถามหรือการให้ข้อมูลแก่เอกชนที่สอบถามมายังฝ่ายปกครอง คำชี้แนะของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้เลขานุการเทศบาลให้ฟ้องคำสั่งที่เกี่ยวกับเงินเดือนของตนยังศาลปกครอง รวมทั้งการดำเนินการทั้งหลายอันเป็นการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองก็ไม่ใช่เป็นนิติกรรมทางปกครอง

2.2 ระยะเวลาของการออกคำสั่งทางปกครองและแบบของคำสั่งทางปกครอง

ในการออกคำสั่งทางปกครองสาระสำคัญตามกฎหมายประการหนึ่ง คือส่วนของการพิจารณา ซึ่งนอกจากจะดำรงไว้ซึ่งหลักความเป็นกลาง หลักการเปิดโอกาสรับฟังคู่กรณีแล้ว ในประเด็นของการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนต้องมุ่งเน้นความประหยัดและควมมีประสิทธิภาพ²⁰ ซึ่งหมายถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่เร็วขึ้น (faster) ง่ายขึ้น (easier) และถูกลง (cheaper)²¹ ดังนั้นระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองจึงเป็นสาระสำคัญของเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งอาจส่งผลโดยตรงหรือทางอ้อมกับผลหรือความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะกล่าวต่อไปนี้

²⁰ โปรดดู มาตรา 33 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²¹ อริยพร โพธิโส.(2559). คู่มือสำหรับประชาชน:การอำนวยความสะดวกของทางราชการ. วารสารจตุรนิฉนฉบับเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2559. หน้า 134.

2.2.1 ระยะเวลาของการออกคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 5²² แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 กำหนดถึงการพิจารณาทางปกครองว่า เป็นกระบวนการและขั้นตอนในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดทำคำสั่งทางปกครอง โดยในการออกคำสั่งทางปกครองกฎหมายจะกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าวนี้มีหน้าที่จะต้องทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น หากกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอของกลุ่ม โดยให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองแล้วเสร็จภายใน 30 วัน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้นย่อมมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นด้วย หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการพิจารณาเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผลในทางกฎหมายที่ไม่จัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือจัดให้มีคำสั่งทางปกครองล่าช้าย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 67 วรรคสอง²³ ให้ถือว่าปฏิเสธคำขอนั้นหรือยื่นตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้น เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย มีพัฒนาการเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง²⁴ โดยในอดีตพบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่อง เริ่มจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532²⁵ ได้กำหนดหลักเกณฑ์

²² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า การพิจารณาทางปกครองหมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

²³ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อนายกได้รับสำนวนคดีมรรยาททนายความตามวรรคหนึ่งแล้ว หากคณะกรรมการมิได้วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยมายังประธานกรรมการมรรยาททนายความภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน ให้ถือว่าคณะกรรมการมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของคณะกรรมการมรรยาททนายความ เว้นแต่กรณีที่มีการสอบสวนเพิ่มเติมระยะเวลาหกสิบวันให้นับตั้งแต่วันที่ได้รับการสำนวนการสอบสวนเพิ่มเติม”

²⁴ สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2558). “หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง” <https://www.krisdika.go.th/web/bureau-of-administrative-law/law3>.

²⁵ ปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ถูกยกเลิกไปแล้วในปี พ.ศ. 2546

เกี่ยวกับระยะเวลา การปฏิบัติราชการไว้ในหมวด 1 ข้อ 8 ถึงข้อ 17 ทวิ สรุปสาระสำคัญได้ว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาและดำเนินการตามคำขอของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 1 วันทำการ ถ้าเรื่องใดโดยสภาพไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 วัน ให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติราชการสำหรับคำขอในเรื่องนั้น โดยกำหนดการปฏิบัติราชการทุกขั้นตอนให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หรือถ้าโดยสภาพของเรื่องไม่อาจกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติราชการภายในกำหนดเวลา 90 วัน ได้ ให้ขออนุมัติรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้มีอำนาจลงนามในระเบียบเพื่อกำหนดระยะเวลาที่จำเป็นหรือสมควรแก่สภาพของเรื่อง โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในระเบียบ ให้ขออนุมัติรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลา พร้อมทั้งแจ้งการขยายระยะเวลาและเหตุผลให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอทราบ

ต่อมาเมื่อมีการร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาหรือออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีได้ละเอียดในเรื่องความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเวลาในการพิจารณาทางปกครองมาตั้งแต่เริ่มร่างกฎหมายแรกที่จัดทำขึ้นในปีพ.ศ. 2539 และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 33 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็กำหนดไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัดและควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ซึ่งบทเฉพาะกาลในมาตรา 85²⁶ ได้กำหนด ให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา 33 จนกว่าจะมีการออกระเบียบฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนระเบียบฉบับนี้

ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีบางฉบับ พ.ศ. 2546 ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับมา

²⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 85 “ให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัตินี้

เป็นเวลานานและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยระเบียบฉบับหนึ่งที่ถูกลบเลิกคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ทำให้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวหน่วยงานทางปกครองเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรา 85 และมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเกิดข้อสงสัยถึงเหตุผลในการยกเลิกระเบียบดังกล่าว²⁷ แต่อย่างไรก็ตามในระยะเวลาใกล้เคียงกันคือในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับ โดยมาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดว่า ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ ทั้งนี้ โดยที่มาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเวลาในการพิจารณาทางปกครองเช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ดังนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงให้ความเห็นว่า ส่วนราชการทั้งหลายสามารถอาศัยพระราชกฤษฎีกานี้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 น่าจะช่วยกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาของทางราชการไปได้บ้าง แต่อย่างไรก็ดี กรณีที่การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและส่วนราชการก็มิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานไว้ ย่อมไม่มีหลักประกันแก่ผู้ยื่นคำขอแก่ทาง

²⁷ ดูเพิ่มเติมในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางเกี่ยวกับการกำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เรื่องเสร็จที่ 681/2556

ราชการว่าเรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาให้แล้วเสร็จเมื่อใด ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยว่า ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดไว้ การพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นจะต้องกระทำภายใน “ระยะเวลาอันสมควร” โดยบางกรณี ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า ต้องเทียบเคียงระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดไว้รวมแล้ว ไม่เกิน 90 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับอุทธรณ์มาเป็น “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญของหน่วยงานของรัฐ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาสอบสวนความผิดด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม²⁸ และบางกรณีศาลปกครองสูงสุดก็มีคำวินิจฉัยว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาทางปกครองมีกำหนดเวลา 90 วัน โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างเช่น การพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าของหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย²⁹

จากสภาพปัญหาข้างต้นจึงเป็นที่มาของแนวคิดในการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์กลาง โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง การดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่องนี้มีที่มาจากกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2555 มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ³⁰ ซึ่งต่อมาได้มีการศึกษาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตต่อหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่มิได้กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไว้ อีกทั้งในการขออนุญาตประชาชนต้องติดต่อกับหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง อันเป็นการสร้างภาระจนเกินสมควรและเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบ

²⁸ อ้างแล้วดูเชิงอรรถที่ 24

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.318/2552 และ อ.566-569/2554

³⁰ อ้างแล้วดูเชิงอรรถที่ 24

ธุรกิจและการแข่งขันของประเทศ จึงเห็นควรจัดทำกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปหรือที่เรียกว่า “กฎหมายทั่วไป” หรือที่ในภาษาพูดของนักกฎหมายเรียกว่า “กฎหมายกลาง” เพื่อที่จะกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนวิธีปฏิบัติในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ดำเนินการโดยกฎหมายกลางที่ว่านี้ประกอบด้วยสองส่วน คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. (ซึ่งต่อมามีการปรับปรุงชื่อร่างฯ เป็นร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.)³¹ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาอุปสรรคสำหรับประชาชนในการขออนุญาตต่อทางราชการ เช่น กำหนดให้ผู้อนุญาตจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนที่ระบุหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขออนุญาต ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ต้องยื่นพร้อมกับคำขอหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขคำขอให้ถูกต้องหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วน การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เป็นต้น

2. ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ส่วน คือ 1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขคำขอให้ถูกต้องหรือยื่นเอกสารเพิ่มเติมให้ครบถ้วน และการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในกรณีส่งเอกสารคืนให้ผู้ยื่นคำขอที่ไม่แก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติมให้ครบถ้วน และ 2) เพิ่มมาตรา 39/1 กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณี³²

จากกระบวนการในการจัดทำกฎหมายข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง มิได้เกิดจากความประสงค์ของผู้กร่างกฎหมายที่จะพัฒนากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยตรง แต่บทบัญญัติมาตรา 39/1 ที่เพิ่มเข้ามาใหม่นั้นเป็น “ผลสืบเนื่อง” มาจากแนวความคิดในการลดปัญหาอุปสรรคในการประกอบธุรกิจและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

³¹ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ยกเว้นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่ในการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2558

³² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2557 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557

ในการขออนุญาตต่อทางราชการ เมื่อกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุญาตมักจะมีได้ กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้ อีกทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ก็มีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไว้ ผู้ยกร่างกฎหมายจึงเห็นว่าจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนด ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับการอนุญาตตามกฎหมายต่าง ๆ และเห็นควรกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มบทบัญญัติไว้ในมาตรา 39/1³³

อย่างไรก็ตาม ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ³⁴ ตั้งข้อสังเกตว่าด้วยเหตุใดคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จึงเลือกที่จะบัญญัติระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแทนที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการโดยตรง ทั้งที่ระยะเวลาดังกล่าวมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับเรื่องที่เป็นการพิจารณา “อนุญาต” ตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ เป็นสำคัญ คำตอบของปัญหานี้ก็ไม่ปรากฏเหตุผลใด ๆ ในเรื่องดังกล่าวแต่เป็นไปได้ว่า การที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายตัดสินใจในแนวทางนี้เพราะเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีฐานะเป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง จึงน่าจะเป็นฐานทางกฎหมายที่มั่นคงแน่นอนมากกว่ากฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนปฏิบัติทั่วไปสำหรับเจ้าหน้าที่

อีกเหตุผลหนึ่งที่ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ เห็นว่าเป็นข้อสนับสนุนข้อสันนิษฐานนี้ ก็คือแนวทางของผู้ยกร่างในการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขคำขอและส่งเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติม รวมทั้งบรรดาการดำเนินการ ที่เกี่ยวเนื่อง ซึ่งผู้ยกร่างได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 8 และมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการแล้ว แต่ก็ยังบัญญัติหลักเกณฑ์ทำนอง

³³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 มาตรา 39/1 “ การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ที่จะกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง”

³⁴ อ้างแล้วดูเชิงอรรถที่ 24

เดียวกันไว้อีกชั้นหนึ่งในมาตรา 27 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ยกร่างมีความกังวลว่าคำพิงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ อาจจะเป็นฐานทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับไม่เพียงพอ หรืออาจมีปัญหาในเรื่องหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายทั้งสองฉบับให้มีความสอดคล้องกันไว้ก่อน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการตัดสินใจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จะเป็นไปด้วยเหตุผลประการใด แต่การกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็ส่งผลให้ระยะเวลาที่กำหนดขึ้นใหม่นี้มีขอบเขตการใช้บังคับกว้างไกลเกินไปกว่าเจตนารมณ์ดั้งเดิมของผู้ยกร่างกฎหมาย

การที่มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 บัญญัติว่า “การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเข้าใจได้ในเบื้องต้นว่า ระยะเวลาที่ผู้ตรากฎหมายกำหนดขึ้นใหม่นี้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับ กับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและทำขึ้นตามคำขอของคู่กรณี แต่ก็มีประเด็น ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ระยะเวลาตามบทบัญญัติดังกล่าวจะใช้กับคำสั่งทางปกครองใด ๆ ที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณี หรือจะใช้เฉพาะกรณีที่เป็นการพิจารณาอนุญาตตามคำขอของผู้ยื่นขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ เท่านั้น

เมื่อคำนึงถึง “บริบท” ในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 และพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่จัดทำควบคู่ไปพร้อมกัน ประกอบกับเจตนารมณ์ของผู้จัดทำกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว อาจวิเคราะห์ได้ว่า ระยะเวลาดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับการพิจารณา “อนุญาต” ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ ซึ่งได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลกระทำการใดที่มี

กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และหมายรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร ซึ่งหากพิจารณาบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยแล้ว ยิ่งเป็นที่ชัดเจนว่า เป็นเรื่องของการพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นสำคัญ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่ง ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นมาตรการหนึ่งในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ยื่นขออนุญาตต่อทางราชการ และเป็น “มาตรการเสริม” พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ นั้นเอง ดังที่ประธานคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้กล่าวไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... มีหลักการเป็นการปรับปรุงกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ... ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับได้เป็นอย่างดี

แม้ว่าการตีความตามบริบทในการจัดทำกฎหมายและเจตนารมณ์ของผู้ตรากฎหมายจะมีเหตุผลสนับสนุน แต่แนวทางดังกล่าวก็อาจมีข้อโต้แย้งได้ เพราะไม่มีข้อความใด ๆ ในมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2557 ที่อ้างอิงถึงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 ในลักษณะที่จะทำให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีความเชื่อมโยงกันและระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา 39/1 มุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 เท่านั้น นอกจากนี้ ในแง่ของช่วงเวลาที่ยกกฎหมายมีผลใช้บังคับ ในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2557 ที่เพิ่มมาตรา 39/1 เริ่มมีผลใช้บังคับในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการฯ ก็ยังไม่ได้ประกาศใช้ แต่พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เริ่มมีผลใช้บังคับทั้งฉบับในวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นเวลาหลายเดือนหลังจากบทบัญญัติมาตรา 39/1 มีผลใช้บังคับแล้ว

อย่างไรก็ตามการที่มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2557 ได้กำหนดระยะเวลาไว้ 30 วันจะใช้กับการออกคำสั่งทาง

ปกครองในเรื่องที่ไม่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น หากกฎหมายในเรื่องใดกำหนดระยะเวลา ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นย่อมอยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะ ไม่อยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2557 โดยระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะอาจจะมีลักษณะเป็นเพียงบทเร่งรัดการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเรียกว่า “ระยะเวลาเร่งรัด” หรือส่งผลต่อการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ หรือที่เรียกว่า “ระยะเวลาบังคับ”

สำหรับตัวอย่างของระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะที่เป็น “ระยะเวลาเร่งรัด” เช่น การออกใบอนุญาตผลิต นำเข้าเพื่อขาย หรือขายอาหารสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2558 ซึ่งมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้ผู้อนุญาตตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายใน 45 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องและครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกรณีมีเหตุจำเป็นอาจขยายเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน ส่วนระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะที่เป็น “ระยะเวลาบังคับ” เช่น การออกใบอนุญาตให้นำภาพยนตร์ หรือสื่อโฆษณาภาพยนตร์ออกฉายให้เข้า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย หรือให้ส่งภาพยนตร์ที่สร้างขึ้นในราชอาณาจักรออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดว่า คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ ได้รับคำขอ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ให้ถือว่าอนุญาต อันเป็นการมีคำสั่งอนุญาตโดยปริยาย

ทั้งสองกรณีข้างต้นนี้ ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่อง ไม่ใช่ระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องเปรียบเทียบว่า หลักเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการสูงกว่าหลักเกณฑ์ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือไม่ ตามที่กำหนดในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะการที่กฎหมายในเรื่องใดได้กำหนดระยะเวลา ในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นการ

เฉพาะ ย่อมเป็นกรณีที่ผู้ตรากฎหมายได้พิจารณากำหนดระยะเวลาให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องนั้นแล้ว โดยคำนึงถึงความยุ่งยากซับซ้อนของเรื่อง ระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องใช้ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง เอกสาร และหลักฐานต่างๆ เพื่อจะได้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้อย่างรอบคอบและถูกต้อง หรือหากกฎหมายในเรื่องใดกำหนด ให้มีการอนุญาตโดยปริยายเมื่อครบกำหนดเวลาและเจ้าหน้าที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จ ย่อมเป็นกรณีที่ ผู้ตรากฎหมายมีความประสงค์ให้การพิจารณาอนุญาตในเรื่องนั้นมีความรวดเร็วเป็นพิเศษ

นอกจากระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว หากกฎหมายในเรื่องใดได้กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นกัน ซึ่งโดยหลักแล้ว “กฎ” ที่ว่านี้จะต้องเป็นกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติที่ออกตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นๆ เช่น กฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตและการพิจารณาอนุญาต ซึ่งอาจกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้ด้วย ส่วนระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน (ซึ่งบางกรณีอาจเป็นระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครอง เช่น ระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ) ที่ส่วนราชการทั้งหลายกำหนดขึ้นหรือที่ ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนดขึ้นตามมาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และถือเป็นการกำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองที่เจ้าหน้าที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น โดยที่ส่วนราชการต่าง ๆ อาจกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานในรูปของ “ประกาศ” โดยอ้างบทอาศัยอำนาจตามมาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และมีการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนรับทราบ นักกฎหมายส่วนหนึ่งจึงมองว่าเป็น “กฎ” ที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับระยะเวลาตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อนึ่ง ในบางกรณีกฎหมายหรือกฎอาจมิได้กำหนดไว้แน่นอนว่าเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองภายในกี่วัน แต่กำหนดเพียงว่าให้พิจารณาโดยไม่ชักช้า ในกรณีเช่นนี้ จะถือว่ามีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่นหรือไม่ ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า “ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง” ที่กฎหมายหรือกฎ

กำหนดจะต้องเป็นระยะเวลาที่แน่นอน หากกฎหมายหรือกฎกำหนดในลักษณะทั่วไปให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโดยไม่ชักช้า ย่อมไม่อาจถือว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นประการอื่น การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับระยะเวลา 30 วันตาม มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งความเห็นดังกล่าวจะถูกตั้งหรือไม่นั้นจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ หรือกฎหมายเฉพาะได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. มีการกำหนดระยะเวลาไว้เป็นตัวเลขที่แน่นอน

การกำหนดระยะเวลาไว้เป็นตัวเลขโดยต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ากฎหมายกลางนั้น หมายความว่า ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่อง ไม่ใช่ระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องเปรียบเทียบว่า หลักเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการสูงกว่าหลักเกณฑ์ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือไม่ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะการที่กฎหมายในเรื่องใดได้กำหนดระยะเวลา ในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมเป็นกรณีที่ผู้ตรากฎหมายได้พิจารณากำหนดระยะเวลาให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องนั้นแล้ว โดยคำนึงถึงความยุ่งยากซับซ้อนของเรื่องระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องใช้ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง เอกสาร และหลักฐานต่างๆ เพื่อจะได้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้อย่างรอบคอบและถูกต้อง หรือหากกฎหมายในเรื่องใดกำหนด ให้มีการอนุญาตโดยปริยายเมื่อครบกำหนดเวลาและเจ้าหน้าที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จย่อมเป็นกรณีที่ ผู้ตรากฎหมายมีความประสงค์ให้การพิจารณาอนุญาตในเรื่องนั้นมีความรวดเร็วเป็นพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น การออกใบอนุญาตผลิต นำเข้าเพื่อขาย หรือขายอาหารสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2558 ซึ่งมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ผู้อนุญาตตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาต พร้อมเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายใน 45 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องและครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือการออกใบอนุญาตให้นำภาพยนตร์ หรือสื่อโฆษณา ภาพยนตร์ ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย หรือให้ส่งภาพยนตร์ที่สร้างขึ้นใน

ราชอาณาจักรออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดว่า คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ให้ถือว่าอนุญาตอันเป็นการมีคำสั่งอนุญาตโดยปริยายดังที่ได้ยกอธิบายมาแล้วก่อนหน้านี้

2. ไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้

กรณีการพิจารณาหรือการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใด ที่ไม่ได้มีการบัญญัติหรือกำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการ พิจารณาหรือการออกคำสั่งทางปกครอง จึงต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายกลาง ในมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 บัญญัติว่า “การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน” จากบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและทำขึ้นตามคำขอของคู่กรณี แต่ก็มีประเด็น ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ระยะเวลาตามบทบัญญัติดังกล่าวจะใช้กับคำสั่งทางปกครองอื่นใด ที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณี หรือจะใช้เฉพาะกรณีที่เป็นกรณีการพิจารณาอนุญาตตามคำขอของผู้ยื่นขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก พ.ศ. 2558 เท่านั้น

ภายหลังจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็มีโอกาสได้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับมาตรา 39/1 ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ตีความบทบัญญัตินี้ในแนวทางที่ไม่เชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก พ.ศ. 2558 การให้ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องนี้มีที่มาจากข้อหารือของแพทยสภา ที่ข้อหารือว่า การพิจารณาคดีจริยธรรมตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2548 ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติหรือการกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาไว้ ดังนั้นจึงมีประเด็นที่ข้อหารือว่าการพิจารณาดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับระยะเวลา 30 วันตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งเหตุที่แพทยสภามีข้อสงสัยและข้อหารือในเรื่องนี้

เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว กระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะเริ่มจากการที่มีผู้ยื่นคำร้องเรียนต่อแพทยสภาอันอาจถือเป็น “คำขอ” และแพทยสภาต้องพิจารณาและมีคำสั่งให้ยุติเรื่องหรือมีคำสั่งลงโทษด้านจริยธรรมแก่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

ในการตอบข้อหารือนี้ หากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่าการใช้บังคับมาตรา 39/1 มีความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก พ.ศ. 2558 ก็สามารถวินิจฉัยได้เลยว่า การพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภามีใช้การพิจารณา “อนุญาต” ตามนิยาม ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก พ.ศ. 2558 จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ตอบข้อหารือในอีกแนวทางหนึ่ง โดยพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นตาม “คำขอ” ของคู่กรณีอันจะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39/1 นั้น “คำขอ” ที่ว่านี้จะต้องมีลักษณะอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้อธิบายหลักการในเรื่องนี้สรุปได้ว่า มาตรา 39/1 มุ่งหมายใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผู้ยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย โดยการออกคำสั่งทางปกครองนั้นก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอ เช่น การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ การออกหนังสือรับรอง การรับจดทะเบียน การอนุญาตหรือการอนุมัติ เพื่อเป็นการป้องกันการพิจารณาที่ล่าช้าจนเกินสมควรหรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ แต่มิได้มุ่งหมายใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายที่ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ขอ เช่น คำร้องเรียน คำกล่าวหา หรือคำกล่าวโทษ ซึ่งเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการในลักษณะที่เป็นโทษ เป็นภาระ หรือเพิกถอนสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะกรณีเช่นว่านี้ไม่ได้เป็นการพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารเท่านั้น แต่มีความจำเป็นต้องพิจารณาพยานหลักฐาน รับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญด้วย ซึ่งอาจใช้เวลามากกว่าสามสิบวัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวโทษ

ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองของแพทยสภาในคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งเหตุที่แพทยสภามีข้อสงสัยในเรื่องนี้ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว กระบวนการ

พิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะเริ่มจากการที่มีผู้ยื่นคำร้องเรียนต่อแพทยสภาอันอาจถือเป็น “คำขอ” และแพทยสภาต้องพิจารณาและมีคำสั่งให้ยุติเรื่องหรือมีคำสั่งลงโทษด้านจริยธรรมแก่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

เมื่อพิจารณาว่าหากกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายกลาง โดยระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองภายใน 30 วันจะเป็นเรื่องของการขออนุญาต การอนุมัติ

3. ลักษณะคล้ายมีการกำหนดระยะเวลาไว้แต่ไม่ใช่ตัวเลข

หลักการและแนวคิดในส่วนนี้ นักกฎหมายบางท่านตีความว่าเป็นการพิจารณาหรือการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้เพราะไม่มีระยะเวลาที่เป็นตัวเลขที่แน่นอน อาทิเช่น โดยเร็ว ในระยะเวลาอันควร โดยทันที โดยพลัน โดยมีชักช้า ไม่ล่าช้าเกินควร เป็นต้น

สำหรับผู้วิจัยเห็นต่างจากแนวคิดของนักกฎหมายข้างต้น โดยเห็นว่าในกรณีที่กฎหมายบางฉบับได้ระบุระยะเวลาการพิจารณาหรือออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นตัวเลขสามารถตีความการนับระยะเวลาได้ถูกต้องแม่นยำ แต่กฎหมายบางฉบับที่ไม่ได้ระบุระยะเวลาไว้เป็นตัวเลขที่แน่นอน แต่ได้ระบุระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างอื่นซึ่งไม่ใช่ตัวเลข เช่น โดยเร็ว ในระยะเวลาอันควร โดยทันที โดยพลัน โดยมีชักช้า ไม่ล่าช้าเกินควร หากตีความว่าเป็นการพิจารณาหรือการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่ต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39/1 ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาไว้ 30 วัน

อย่างไรก็ตาม หากนำความหมายของการกำหนดระยะเวลาที่ไม่เป็นตัวเลขเพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อนำมาเปลี่ยนเป็นระยะเวลาเป็นตัวเลขหมายความว่า คือระยะเวลา 30 วัน ตามรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่น่าจะถูกต้องเท่าใดนัก เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่า³⁵ กรณีคำว่า “ล่าช้าเกินสมควร” นั้นเห็นว่า ตามระยะเวลาอันสมควรต่อการทำคำสั่งทางปกครองต้องไม่เกิน 90 วัน หากล่วงพ้น 90 วัน ถือว่าล่าช้าอันเป็นเหตุนำคดีอาญามาสู่ศาลได้ตาม มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่รับเรื่องราวจากผู้ถูกฟ้องคดี

³⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 298/2550

ที่ 1 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 จนถึงวันที่ 22 สิงหาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ อ.ก.พ. กระทรวง เกษตรและสหกรณ์มีมติรับรายงานผลการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลารวม 266 วัน โดยไม่ปรากฏเหตุอันสมควร จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเหตุที่อ้างว่ามี อัตรากำลังน้อยจึงเป็นเหตุให้งานล่าช้า เป็นข้ออ้างที่ไม่ประกอบด้วยเหตุผลที่ควรแก่การรับฟัง

กรณีแพทยสภา พิจารณาเรื่องร้องเรียนคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า³⁶ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่า ด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่แพทยสภาควรต้องดำเนินการในการแสวงหา ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาสอบสวนความผิดด้านจริยธรรมไว้จึงต้องนำ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง บทบัญญัติดังกล่าวแล้ว “ระยะเวลาอันสมควร” ที่จะถือเป็นเกณฑ์เบื้องต้นว่าแพทยสภาจำต้อง พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นนั้น ควรกำหนดระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ แพทยสภาได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ร้องเรียน

อย่างไรก็ตาม ในการตีความระยะเวลาที่ไม่ใช่ตัวเลข ต้องพิจารณาประกอบว่าเป็นกฎหมาย ในหมวดหมู่ใด หากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง หรือวิธีพิจารณา ความอาญา ระยะเวลาดังกล่าวไม่ว่าจะใช้อย่างไรก็มีความหมายอย่างเดียวกัน อาทิเช่น กรณีที่ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการต้องไปรับตัวผู้ต้องหา ซึ่งเข้ารับการฟื้นฟูตาม พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 แล้วผลการฟื้นฟูไม่เป็นที่น่าพอใจหรือ เรียกว่า “ฟื้นฟูไม่ผ่าน” โดยตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรา 20 วรรคสอง ตอนท้าย บัญญัติให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณีมารับตัว ผู้ต้องหาไปในทันทีที่สามารถกระทำได้ ซึ่งคำว่า “ในทันที” ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ไม่ได้ให้บทนิยามไว้ว่ามีระยะเวลาเท่าใด จึงต้องอนุโลมเอากำหนด ระยะเวลา 48 ชั่วโมง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคสอง หรือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาศาลแขวง มาตรา 7 วรรคหนึ่ง มาใช้แล้วแต่กรณี³⁷

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 466/2557 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 210/2560 ซึ่งวินิจฉัย ทำนองเดียวกัน

³⁷ อุเทน นุ้ยพิน. (2564). หลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ สำหรับการยึดทรัพย์คดียาเสพติด (มาตรการและ ทางเลือกในการบังคับใช้). (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ.

แต่สำหรับกฎหมายปกครองนั้น เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วางแนวคำวินิจฉัยไว้ระยะเวลา โดยเร็ว ในระยะเวลาอันควร โดยทันที โดยพลัน โดยมีซักชำ ไม่ล่าช้าเกินครานั้น ควรเป็นระยะเวลาไม่เกินกับระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของการพิจารณาอุทธรณ์ คือระยะเวลา 90 วัน

ดังนั้น หากพิจารณาเพิ่มเติมในความหมายของการพิจารณาสั่งสำนวนวินัยของข้าราชการตำรวจ ที่ระบุว่าต้องสั่ง โดยเร็ว นั้น จะต้องสอดคล้องกับระยะเวลาตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คือ 90 วัน ซึ่งข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ ได้เคยวางหลักไว้ว่า แม้ว่าเรื่องของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.ตร. ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมีได้มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดระยะเวลาบังคับให้ ก.ตร. ต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จเมื่อใดก็ตาม แต่การที่ ก.ตร.มิได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในปัญหาว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ที่จะถือเป็นเกณฑ์ในเบื้องต้นว่า ก.ตร.ควรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าใดนั้น เมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่เกินสามสิบวันตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง รวมกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งไม่เกิน 60 วันตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันรวมเป็นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั้งสิ้นไม่เกิน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์นั้น แล้ว ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ระยะเวลาอันสมควรดังกล่าวได้แก่ ระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ ก.ตร. ได้รับอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันดังกล่าวแล้ว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ก.ตร. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็วแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ต่อศาล

ปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือร้องขอต่อ ก.ตร. ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์ของตนก่อนแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดี ภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันพ้นกำหนดดังกล่าวซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2.2 ระยะเวลากับผลของการออกคำสั่งทางปกครอง

ระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง มีปัญหาอยู่ว่าในกรณีของระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ แต่กฎหมายนั้นไม่ได้บัญญัติผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมาหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจัดทำคำสั่งทางปกครองไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด หากเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลานั้นจะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร เมื่อในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้แต่ไม่กำหนดผลในทางกฎหมายจะต้องพิจารณาระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น เป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีสภาพบังคับหรือเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีผลในการเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองมี 2 ประเภท ดังนี้

1. ระยะเวลาที่มีสภาพบังคับ (Mandatory Delay)

เป็นระยะเวลาที่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายทั้งฉบับ พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายจนถึงวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลานั้น จะเห็นได้ว่าเป็นระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของเอกชนโดยเฉพาะระยะเวลานั้นถือว่าเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีสภาพบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการพิจารณาทางปกครองและต้องมีคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ได้จัดทำคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาดังกล่าว จะมีผลให้คำสั่งทางปกครองที่ออกเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลที่ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้หรือจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมสามารถที่จะอุทธรณ์โต้แย้งเพื่อให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

2. ระยะเวลาที่ไม่มีสภาพบังคับ (Directory Delay)

ระยะเวลาใดไม่ได้เป็นระยะเวลาที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน แต่ได้กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว ดังนั้นแม้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองมิได้ออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนดไว้ก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่ออกล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นก็ไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องด้วยระยะเวลาที่กฎหมายไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นระยะเวลาที่ไม่มีสภาพบังคับ เช่น การกำหนดให้พิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน กำหนดให้พิจารณาคำขออนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน 3 วัน การฝ่าฝืนระยะเวลาดังกล่าวไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจะไม่มีผลความรับผิดแต่อย่างใดไม่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจต้องรับผิดตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางปกครองหรือความรับผิดทางวินัยแล้วแต่กรณีไป แต่ความรับผิดดังกล่าวนี้ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ไม่กระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองที่ออกมาเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น

2.2.3 แบบของคำสั่งทางปกครอง

ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 นี้ ต้องมีองค์ประกอบสาระสำคัญ ได้แก่

1. เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่
2. เป็นการใช้อำนาจรัฐ โดยจะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย
3. เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย ซึ่งต้องมุ่งประสงค์ให้กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น เช่น ออกคำสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงงาน เป็นต้น องค์ประกอบในการมุ่งต่อผลนี้จึงทำให้ “คำสั่งทางปกครอง” แตกต่างไปจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิด และองค์ประกอบนี้ทำให้เจตนาในการมุ่งต่อผลมีความสำคัญต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรมแต่ไม่ว่าจะมุ่งประสงค์ในทางใด หากกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคล ก็ถือว่าเข้าข่ายการเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

4. ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณี จะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกใบอนุญาตต่างๆ คำสั่งทางปกครองโดยสภาพจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่ง บุคคลใดโดยตรง แต่ในคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้ และอาจเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลใดก็ได้

5. คำสั่งทางปกครองมีผลภายนอกโดยตรง ส่วนคำสั่งจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ เช่น การที่ผู้ได้บังคับบัญชาละเลยไม่ออกคำสั่งหรือถอนตามเวลาที่ถูกลงไว้ ถ้าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ได้บังคับบัญชา คำสั่งลงโทษนี้จึงเป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งไม่ใช่เรื่องภายในองค์กรอีกต่อไป คำสั่งลงโทษจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

อนึ่ง มีการจำแนกคำสั่งทางปกครองไว้ 9 ประเภท ได้แก่

- 1) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะของ “คำสั่งต่างๆ”
- 2) หนังสือต่างๆ
- 3) มติของสภาหรือคณะกรรมการ
- 4) การอนุญาต
- 5) การอนุมัติ
- 6) การวินิจฉัยอุทธรณ์
- 7) ประกาศ
- 8) การรับจดทะเบียน
- 9) คำสั่งทางปกครองที่ออกในลักษณะอื่นๆ

นอกจากนี้ยังมีคำสั่งทางปกครองทั่วไป³⁸ และกรณีคำสั่งกรณีศาลปกครองวินิจฉัยว่าการฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่พิพาทเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) โดยไม่ระบุว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งประเภทใด

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2554 ตัวอย่างประกาศประกวดราคาจ้างบริการงานด้านระบบไฟฟ้าแบบราคาคงที่ไม่จำกัดจำนวนให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขต 1 (ภาคใต้) จังหวัดเพชรบุรี ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองที่แม้จะมีผลเป็นการทั่วไป และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 547/2554 ประกาศของเทศบาลเมืองปากช่องและนายกเทศมนตรีเมืองปากช่อง เรื่อง ประมุขรถยนต์บรรทุกเอกชนประสงค์และรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอย เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

โดยหลักทั่วไปคำสั่งทางปกครองไม่ยึดถือรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมักกล่าวกันอยู่เสมอว่า การทำคำสั่งทางปกครองไม่ยึดถือรูปแบบ (le caractère non formel de l'acte administratif) หมายความว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นจะทำในลักษณะใดหรือรูปแบบใดก็ได้ เพียงแต่ให้มีเนื้อหาสาระเป็นคำสั่งทางปกครอง คือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพการณ์ทางกฎหมาย (l'ordonnancement juridique) ของบุคคลเป็นการเฉพาะราย ซึ่งมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม³⁹ ได้สะท้อนให้เห็นหลักนี้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ว่า คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือก็ได้ หรือทำโดยวาจาก็ได้ หรือทำโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นๆก็ได้

คำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (คำสั่งด้วยวาจา)

คำสั่งทางปกครองที่ทำโดยวาจานั้น โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีการจัดทำขึ้นในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴⁰ กำหนดในเรื่องของคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งด้วยวาจาไว้ โดยบทบัญญัตินี้เป็นผลให้คำสั่งทางปกครองสามารถทำได้ด้วยวาจาและในกรณีที่เจ้าหน้าที่เลือกออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาแล้ว ถ้าหากผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว และการร้องขอนั้นได้กระทำโดย “มิเหตุผลสมควร” เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ การมีกำหนดเวลาขอคำยืนยันเป็นหนังสือนั้นมีผลเท่ากับว่าหากพ้นกำหนดนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ต้องทำหนังสือยืนยันให้อีก⁴¹

การมีเหตุผลสมควรมานั้น หมายความว่า มิใช่การขอโดยไร้สาระ หากผู้ขอต้องการใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ก็ถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรแล้ว เช่น จะนำเอาไปปรึกษาทนายความ

³⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 34 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อ ความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้”

⁴⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 35 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอ และการร้องขอได้กระทำโดยมิเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออก คำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ ”

⁴¹ คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (ว.พ.ปค.) พิมพ์ครั้งที่ 3 เมษายน 2554

ว่าจะดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งหรือไม่ หรือจะนำไปอ้างกับบุคคลอื่นว่าตนมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอย่างไร เป็นต้น

การยื่นยันคำสั่งเป็นหนังสือนี้ไม่ใช่การออกคำสั่งใหม่เป็นหนังสือหรือจะนับผลทางกฎหมายใหม่แต่อย่างใด เพราะผลของคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่เวลาที่มีคำสั่งด้วยวาจา การออกหนังสือจึงเป็นการยืนยันว่าคำสั่งด้วยวาจาที่ออกไปนั้นมีเนื้อหาและเหตุผลอย่างไร

คำสั่งทางปกครองที่สั่งด้วยวาจา นี้ เป็นกรณีที่สามารถทำได้ตามกฎหมายแต่ก็ไม่ใช้ในกรณีปกติทั่วไป นอกจากเป็นกรณีจำเป็นหรือมีความเร่งด่วน หรือในสถานการณ์ฉุกเฉินที่หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจเกิดอันตราย หรือเสียหายร้ายแรงต่อสาธารณะ เช่น ในกรณีเกิดอุทกภัยร้ายแรง น้ำเซาะทางและสะพาน จนคอสะพานชำรุด หากให้ใช้สะพานนั้นสัญจรไปมาอาจเกิดอันตรายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนได้ อธิบดีกรมทางหลวงชนบท ซึ่งได้รับรายงานทางวิทยุสื่อสารหรือทางโทรศัพท์จากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในที่เกิดเหตุ จึงสั่งการด้วยวาจาให้ปิดสะพานและห้ามใช้สะพานและถนนในบริเวณดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคมนาคม และการเดินทางเข้าออกหมู่บ้านของประชาชนที่สัญจรและอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว หรือกรณีมีผู้ร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่ามีการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ผิดจากแบบที่ขออนุมัติไว้ และมีลักษณะที่อาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงได้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างแล้วเห็นว่า กรณีที่ร้องเรียนมีมูลความจริง จึงสั่งให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อน โดยเป็นการสั่งด้วยวาจา ณ สถานที่ก่อสร้าง เจ้าของโครงการเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องการที่จะอุทธรณ์โต้แย้งและคัดค้าน จึงขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือ โดยร้องขอภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ออกคำสั่งด้วยวาจา ดังนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสืออีกครั้งหนึ่ง โดยในการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนี้ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 37 ด้วย

โดยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีผู้ซึ่งได้รับคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาก็อาจทำการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ทำการยืนยันคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาเป็นหนังสือได้เช่นเดียวกันด้วย

คำสั่งทางปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 34 กำหนดให้เจ้าหน้าที่

สามารถทำคำสั่งทางปกครองได้หลายรูปแบบ แต่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นจะต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะเข้าใจได้

คำสั่งเป็นหนังสือ คือคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร อาจออกมาในรูปของแบบฟอร์ม หรือแบบที่มีรายละเอียดที่มาของการออกคำสั่ง และแจ้งผลของคำสั่งไว้อย่างชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติหรือใช้อ้างอิงได้ เช่น

- คำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนข้าราชการ
- คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ
- คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร
- คำสั่งเพิกถอน หรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
- คำสั่งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
- คำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์

รูปแบบของคำสั่งเป็นหนังสือ เป็นรูปแบบที่ใช้กันมากที่สุดในการปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะเป็นรูปแบบที่มีความชัดเจน สามารถตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนและใช้เป็นหลักฐานประกอบการดำเนินการหรือบังคับการหรือเพื่อประกอบการตรวจสอบอ้างอิงในภายหลังได้

คำสั่งเป็นหนังสือนี้ นอกจากการทำคำสั่งตามแบบฟอร์มที่กำหนดซึ่งมีรายละเอียดมากมายแล้ว ยังอาจสั่งเป็นบันทึกด้วย ข้อความที่พิมพ์หรือเขียนด้วยลายมือสั้น ๆ แต่มีใจความครบถ้วนสามารถเข้าใจ และนำไปสู่การปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไปได้ เช่น สั่ง “อนุมัติ” หรือ “ไม่อนุมัติ” ในเอกสารที่เป็นแบบคำขอ เป็นต้น นอกจากนี้ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴² กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือจะต้องมีรายละเอียดอะไรในคำสั่งทางปกครองบ้าง โดยคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือจะต้องระบุรายการดังต่อไปนี้

1. วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง เพื่อให้ทราบว่าคำสั่งทางปกครองนั้นได้จัดทำขึ้นเมื่อใด ในขณะนั้นเจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในขณะที่ทำคำสั่งหรือไม่อย่างไร

⁴² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 36 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น ”

2. ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง เพื่อให้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเป็นใคร และมีตำแหน่งใด มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ กรณีที่ไม่ได้แจ้งว่าผู้ใดเป็นผู้ออกคำสั่ง ผู้รับคำสั่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติก็ได้ และในกรณีนี้ก็ไม่ควรถือเป็นคำสั่งโดยสภาพและเป็นโมฆะ

3. ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น เพื่อให้ทราบว่าคำสั่งนั้นออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจริง

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้ว่าเมื่อมาตรา 36 กำหนดให้ระบุทั้ง 3 รายการ ก็จะต้องปฏิบัติตามนั้น ไม่เช่นนั้นแล้วคำสั่งดังกล่าวจะกลายเป็นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างไรก็ดี ตามรายการแต่ละรายการในมาตรา 36 อาทิเช่น วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะเห็นได้ว่ามีความสำคัญในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันไป ดังจะอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

1. วัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาครบถ้วนทำให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามอย่างไรและเมื่อใดแล้ว การมีวัน เดือน ปี ในคำสั่งทางปกครองก็ย่อมมีความหมายน้อย นอกจากใช้ในการอ้างอิงในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่เพียงเท่านั้น และถ้าคำสั่งทางปกครองมีเลขคำสั่งอ้างอิงด้วย ความจำเป็นในการที่จะต้องอ้างอิงก็จะหมดไป การที่เจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้ทำคำสั่งทางปกครองนี้เมื่อใดก็เป็นความรู้ทั่วไปของคู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หรือในบางกรณีก็แทบที่จะไม่มีความจำเป็นอย่างใดเลย

2. ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจทราบความเป็นมาได้ เช่น เจ้าของบ้านได้รับจดหมายเอกสารที่เป็นคำสั่งทางปกครองแจ้งให้งดตั้งเสียดังในวันอาทิตย์ โดยมิได้แจ้งว่าผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าของบ้านจะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นก็ไม่ได้

3. ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง การลงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นการแสดงความจริงจ้องอย่างเป็นทางการว่าไม่มีการปลอมแปลง แต่ในบางกรณีก็ไม่จำเป็นหรือปฏิบัติก็ได้ เช่นการสอดตัวรถโดยสารเข้าไปในเครื่องตรวจตัว ซึ่งเครื่องมือ นั้นเห็นว่าถูกต้องก็จะประทับตราแสดงการให้ผ่านไปได้ เป็นต้น

ในส่วนของคำสั่งทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็กำหนดให้ต้องลงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเช่นกัน จึงจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชัดเจน

นอกจากนี้ในหลักการให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นหลักประการสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากการให้เหตุผลจะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกมาเช่นนี้นั้น ผู้ทำคำสั่งมีเหตุผลอย่างไร ซึ่งหากมีการให้เหตุผลที่ดีแล้ว ผู้รับคำสั่งก็จะยอมรับคำสั่งนั้นได้อย่างเต็มใจและง่ายขึ้น แต่หากไม่เห็นด้วยกับเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ก็จะสามารถรู้ได้ว่าจะต้องโต้แย้งคัดค้านในประเด็นใดอย่างไร ส่วนทางด้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองก็ต้องระบุเหตุผลในคำสั่งทางปกครองจะทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเอาใจใส่และพิถีพิถันในการพิจารณาและตัดสินใจ เนื่องจากผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถจะรู้ถึงเหตุผลของการออกคำสั่งได้ ไม่ใช่เรื่องที่จะต้องปกปิดหรือรู้กันเองภายในเฉพาะเจ้าหน้าที่อีกต่อไป นอกจากนี้ การให้เหตุผลในการออกคำสั่งจะช่วยให้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการกระทำได้ง่ายขึ้น โดยศาลสามารถนำเอาเหตุผลที่ฝ่ายปกครองระบุในคำสั่งมาเป็นฐานในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้โดยตรง

2.3 หลักการในการควบคุมบังคับบัญชาและการควบคุมกำกับดูแล

2.3.1 หลักการควบคุมบังคับบัญชา

การอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง (Appeal within the administration) ในการกระทำทางปกครองในการจัดทำกรบริการสาธารณะที่เป็นคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีสิทธิที่จะทำการอุทธรณ์โต้แย้งการกระทำทางปกครองดังกล่าวได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้

โดยที่กฎหมายที่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอาจจะเป็น กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี หากกฎหมายฉบับใดไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ก็ให้ปฏิบัติตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอันเป็นกฎหมายกลาง

การควบคุม โดยการบังคับบัญชา (Controlled by the command) นั้น เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชา ใช้อำนาจทั่วไปเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมของการกระทำต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา และหากเห็นว่ากรกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่มีความเหมาะสม ผู้บังคับบัญชามี

อำนาจที่จะดำเนินการใด ๆ ตามความเหมาะสมภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยที่อำนาจของผู้บังคับบัญชาจะประกอบไปด้วย

1. อำนาจเหนือตัวบุคคลผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย กำหนดให้ดำรงตำแหน่ง อำนาจในความดีความชอบ อำนาจในการลงโทษทางวินัย เป็นต้น
2. อำนาจเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น อำนาจการสั่งการแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อำนาจกระทำการแทนในการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

2.3.2 หลักการควบคุมการกำกับดูแล

การควบคุมโดยการกำกับดูแล (Control by monitoring) เป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรต่างๆ แต่ไม่สามารถตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำทางปกครองขององค์กรเหล่านี้ได้ ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา
2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้า นครหลวง เป็นต้น
3. องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ หรือจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
4. หน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครอง เช่น สภานายความ สภาวิศวกร เนติบัณฑิตยสภา เป็นต้น

การควบคุมโดยการบังคับบัญชากับการควบคุมโดยการกำกับดูแลมีความแตกต่างกัน 2 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะควบคุมการกระทำของผู้บังคับบัญชา เป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ไว้เป็นการเฉพาะ แต่อำนาจผู้กำกับดูแลที่จะควบคุมการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนนั้น เป็นอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติให้ไว้เป็นการเฉพาะและผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้

ประการที่ 2 ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ไม่ว่าในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายและในแง่ของความเหมาะสม แต่ผู้กำกับดูแลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้การกำกับดูแลของตนได้เฉพาะแต่ในแง่ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำไม่ได้

2.3.3 การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การกระทำของฝ่ายปกครองมีกรอบดุลพินิจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2 แบบ ดังนี้

1. อำนาจผูกพัน เป็นอำนาจที่กฎหมายได้ให้แก่องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครองขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยทำการกำหนดไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นแก่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องออกคำสั่งและมีหน้าที่ที่จะต้องออกคำสั่งตามเนื้อหาของกฎหมายนั้นๆ ที่กำหนดเอาไว้

อำนาจผูกพันจึงเป็นการจะตัดสินใจในทางกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรของรัฐจะต้องตัดสินใจสั่งการว่าหากมีข้อเท็จจริงปรากฏตรงตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ล่วงหน้าแล้ว ถ้ามีข้อเท็จจริงอย่างนี้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่จะต้องผูกพันที่จะต้องตัดสินใจไปในทางนี้เท่านั้น ซึ่งก็คือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะไปตัดสินใจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ เช่น ในเรื่องการสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 กำหนดไว้ว่า การสมรสจะทำได้เมื่อชายและหญิงมีอายุ 17 ปี บริบูรณ์ ในกรณีที่ชายและหญิงมีอายุครบ 20 ปี บริบูรณ์ เจือนไขครบถ้วนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้แล้วและสมัครใจยินยอมสมรสกัน ต้องการที่จะดำเนินการจดทะเบียนสมรสกัน เจ้าหน้าที่ที่จะต้องทำการรับจดทะเบียนสมรสให้ จะปฏิเสธไม่จดทะเบียนให้ไม่ได้

2. อำนาจดุลพินิจ เป็นอำนาจที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพันซึ่งอำนาจดุลพินิจ คือเสรีภาพที่กฎหมายได้ให้แก่ฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกตัดสินใจกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งว่าสมควรเลือกคำสั่งหลายคำสั่งหลาย ๆ อย่างแตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งตามที่ได้ตกลงใจเลือกไว้ซึ่งตามกฎหมายล้วนแล้วแต่ออกได้ทั้งสิ้น คำสั่งใดที่ตนเห็นว่าสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ดีที่สุด

ดังนั้น ทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ กฎหมายมักจะกำหนดให้ใช้ทั้ง 2 อำนาจนี้ไปด้วยกัน ซึ่งเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดเกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ (อำนาจผูกพัน) แต่จะออกคำสั่งอย่างไรนั้นก็สมารถที่จะตัดสินใจได้อย่าง

อิสระตามที่กฎหมายได้ทำการเปิดช่องไว้ (อำนาจดุลพินิจ) เช่น ข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกฎหมายบังคับไว้ว่าผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้น แต่ผู้บังคับบัญชาก็มีอิสระที่จะตัดสินใจว่าจะสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นในสถานใด ไม่ว่าจะปลดออกหรือไล่ออกจากการงานนั่นเอง

2.3.4 การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐในฝ่ายปกครอง (Control actions of the organization as an administrative state) ในการที่จะจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นการควบคุมการตรวจสอบว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องมีการควบคุมการกระทำทางปกครองในทุกด้านและจะต้องพยายามให้การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ให้มีความสมดุลกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของฝ่ายเอกชนแต่ละคนให้ได้

การควบคุมการตรวจสอบที่ชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. การควบคุมแบบป้องกันหรือการควบคุมก่อนดำเนินการ (Les contrôles préventifs) คือ การควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แยกออกเป็น 3 ประเภท ได้ดังนี้

1) การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

2) การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนมีการกระทำทางปกครอง เช่น การโต้แย้งคัดค้านก่อนที่ฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครองจะทำคำสั่งทางปกครอง หรือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เป็นต้น

3) การควบคุมโดยการปรึกษาหารือองค์กรที่ปรึกษา เช่น การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายหรือการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

2. การควบคุมแบบแก้ไข หรือการควบคุมหลังดำเนินการ (Les contrôles correctifs) คือ การควบคุมในขั้นตอนภายหลังที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองออกคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองแล้ว ซึ่งหากมีการกระทบถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนจากการกระทำของฝ่าย

ปกครองแล้ว ประชาชนสามารถเรียกร้องขอให้ตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้นได้ หรือให้มีการชดเชยค่าเสียหายได้ แยกได้ออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองคือระบบการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายบริหาร อันได้แก่ บรรดาองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น การควบคุมโดยการบังคับบัญชา การควบคุมโดยการกำกับดูแล และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นต้น

2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง คือ ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายนอกของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยทางการเมือง การควบคุมการตรวจสอบโดยรัฐสภา ในการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี เป็นต้น การควบคุมโดยองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

กระบวนการด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ อาจเริ่มได้ตั้งแต่ การจัดหา การจัดสรร การพัฒนาและการควบคุม⁴³ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวใช้ได้กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ทั้งภาครัฐและเอกชน แต่สำหรับในภาครัฐการจัดการทรัพยากรมนุษย์อาจมีชื่อเรียกได้ต่างกัน อาทิ การจัดการงานบุคคล หรือการบริหารงานบุคคลโดยในทุกกระบวนการมีรูปแบบการจัดการหรือการบริหารที่ยึดโยงกับระเบียบแบบแผนและวิธีการปฏิบัติตามแบบระบบราชการ การบริหารงานบุคคลภาครัฐหรือข้าราชการจึงหมายถึงความรวมถึง แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ หรือพัสดุต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการ หรือผู้ซึ่งประสงค์จะเข้ารับราชการที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ได้รับบำเหน็จความชอบ และการกระทำอื่นใด อันอาจกระทบต่อสถานะของผู้ซึ่งประสงค์จะรับราชการ หรือผู้มีสถานะเป็นข้าราชการอยู่แล้ว

นอกจากนี้การบริหารงานบุคคลภาครัฐหรือราชการยังมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย เนื่องจากกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นายกรัฐมนตรี

⁴³ อุทัย เลาหวิเชียร. (2559). “รัฐประศาสนศาสตร์ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ”. กรุงเทพฯ:สมาธรรม. หน้า 209.

โดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้
ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6)

(1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้น จากตำแหน่ง

(2) การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล

(3) การ ไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

(4) การ ไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว

(5) การ ไม่ออกไปอนุญาตหรือการ ไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

(6) การสั่งให้เนรเทศ

จากหลักกฎหมายดังกล่าวจึงสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคลดังนี้ ทั้ง การสรรหาและการคัดเลือก การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษและการฟื้นฟูสภาพการเป็นข้าราชการ

รูปแบบการใช้อำนาจทางปกครองในกระบวนการบริหารงานบุคคล

สำหรับรูปแบบการใช้อำนาจทางปกครองในกระบวนการบริหารงานบุคคลปรากฏออกมาในรูปแบบต่างๆ อาทิ

- การออกกฎ เช่น กฎ ก.พ. กฎ ก.ตร. ฯลฯ

- การออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งบรรจุเข้ารับราชการ คำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง คำสั่งลงโทษทางวินัย ฯลฯ

- การออกคำสั่งอื่น เช่น คำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

- การกระทำอื่น ๆ เช่น การสอบสวน การให้ชี้แจงข้อเท็จจริง การออกหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติ (หนังสือเวียน) การหัก/การจ่ายเงินเดือน ฯลฯ

ด้วยหลักกฎหมายดังกล่าวจึงมีตัวอย่างของคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในรูปแบบของการใช้อำนาจทางปกครองหลายส่วนด้วยกัน อาทิเช่น

กรณีการสอบเข้ารับราชการ⁴⁴ ของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (สรม.) โดยอธิการบดี ซึ่งเป็นการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการเป็นครูหลายอัตรา โดยผู้ฟ้องคดี ได้รับคัดเลือกลำดับที่ 2 และมีประกาศกำหนดให้ลำดับที่ 1 ไปรายงานตัวในวันที่ 27 พฤษภาคม 2541 แต่ลำดับที่ 1 ไม่ได้ไป

⁴⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.62/2547

รายงานตัว และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ก็ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีให้ไปรายงานตัว ต่อมาอีก 4 เดือน จึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ไปสอบคัดเลือกรอบ 2 อีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอความเป็นธรรม ต่อมาได้รับการชี้แจงว่าได้จัดหาอาจารย์สอนแทนแล้วและไม่ต้องการเรียกผู้ผ่านการคัดเลือกในลำดับถัดไปหรือสำรอง เพื่อประหยัดงบประมาณและตามผลการประกาศคัดเลือกก็ไม่มีเจตนาจะให้เข้าใจว่าเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีเพราะผู้ฟ้องคดีแม้จะผ่านเกณฑ์การคัดเลือกแต่คะแนนต่ำ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิการบดี ซึ่งอธิการบดีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จึงส่งเรื่องให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เห็นว่าประกาศผลสอบคัดเลือกรอบ 2 ไม่ได้กำหนดให้ผู้สอบอันดับ 2 มีสิทธิได้รับการเรียกตัวเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อผู้ผ่านการคัดเลือกอันดับที่ 1 สละสิทธิ เพียงแต่กำหนดให้ยังมีสิทธิในบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกรอบแรก และยังมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกรอบ 2 ได้อีกจนกว่าจะมีการยกเลิกการขึ้นบัญชี และสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ปัญหาในข้อเท็จจริงนี้ที่ต้องวินิจฉัย คือ การที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลไม่เรียกผู้ฟ้องคดีที่ได้รับการคัดเลือกอันดับที่ 2 เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

หลักเกณฑ์การคัดเลือกตามข้อ 11.2 และข้อ 12.1 ตามประกาศคัดเลือกฯ กำหนดโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 40 และมาตรา 42 พระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ และหนังสือสำนักงาน ก.ค. และไม่ได้ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์และวิธีการ ก.ค.กำหนด เพราะ ก.ค.ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้อย่างชัดเจนว่าการคัดเลือกจะต้องตัดสินคัดเลือกไว้เท่ากับจำนวนตำแหน่งที่ว่างเท่านั้น หรือจะมีการขึ้นบัญชีเรียงลำดับผู้ผ่านการคัดเลือกได้หรือไม่และกรณีที่มีการเรียงลำดับแล้วจะเรียกบรรจุอย่างไร หลักเกณฑ์ตามประกาศฯ ดังกล่าว มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะจึงเป็น “กฎ”

ดังนั้น กรณีอันดับที่ 1 ไม่ไปรายงานตัว ถือว่าสละสิทธิโดยไม่มีเงื่อนไข และโดยที่ข้อ 12.1 “ให้มีการบรรจุแต่งตั้งผู้ขึ้นบัญชีไว้ในลำดับถัดไปได้ ในกรณีที่มิใช่ผู้ผ่านการคัดเลือกรอบ 2 ได้รับการขึ้นบัญชีไว้มากกว่า 1 คน” โดยไม่มีเงื่อนไขว่าผู้ซึ่งได้รับการขึ้นบัญชีในลำดับถัดไปจะต้องไปคัดเลือกรอบ 2 อีกครั้ง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลฯ ย่อมต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์หรือประกาศที่กำหนดไว้ เมื่อมีผู้ผ่านการคัดเลือกซึ่งมีคุณสมบัติและเงื่อนไขครบถ้วนตามประกาศฯ รอการเรียกบรรจุอยู่โดยบัญชีนั้นยังไม่หมดอายุ อธิการบดีในฐานะผู้มีอำนาจบรรจุจะต้องเรียกผู้ผ่านการคัดเลือกในลำดับถัดไปหรือผู้ผ่านการคัดเลือกอันดับที่ 2 คือผู้ฟ้องคดี เข้ารายงานตัวเพื่อบรรจุและ

แต่งตั้งเข้ารับราชการในทันทีหรือโอกาสแรกที่ทำได้ โดยต้องให้เวลารายงานตัวไม่น้อยกว่า 10 วัน โดยต้องเรียกบรรจุภายในอายุบัญชี 3 เดือน การไม่เรียกเข้ารับการบรรจุ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีและก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

การที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล โดยการที่อธิการบดีได้ขออนุมัติ ก.ค. กระทบประกาศรับสมัครคัดเลือกฯ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและความต้องการที่จะให้ได้บุคลากรมาปฏิบัติงาน และการที่ผู้ฟ้องคดีสามารถสอบได้และผ่านการคัดเลือกถึงรอบ 2 ตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ สรม. กำหนด และได้รับรองผลการคัดเลือกด้วยการประกาศรายชื่อ ทั้งในประกาศก็กำหนดหลักเกณฑ์เรียกบรรจุแต่งตั้งผู้ขึ้นบัญชีไว้ในลำดับถัดไปว่า สรม.จะมีหนังสือเรียกตัวผู้คัดเลือกได้ซึ่งเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกรอบ 2 มารายงานตัวในภายหลัง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล จึงไม่อาจอ้างเอาความไม่ต้องการจะได้บุคลากร หรือเพื่อการประหยัดงบประมาณ หรือไม่มีเจตนาที่จะให้เข้าใจว่าเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดี และหรือเพราะเหตุว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะผ่านเกณฑ์การคัดเลือกแต่มีคะแนนต่ำ คุณภาพยังไม่เป็นที่พอใจของคณะกรรมการ การตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีด้วยการไม่เรียกเข้ารับการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งที่ทำการคัดเลือกหรือที่มีอัตราว่างอยู่นั้นได้ เพราะเป็นหน้าที่ของอธิการบดีที่ต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์หรือประกาศที่กำหนดไว้ จึงมิใช่กรณีที่จะมีดุลพินิจไม่เรียกผู้ฟ้องคดี เข้ารับการบรรจุและแต่งตั้ง แล้วไปดำเนินการคัดเลือกใหม่อีกครั้งในตำแหน่งและสถานศึกษาเดิมอีก

การกระทำของอธิการบดี เป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงไม่ชอบและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงให้อธิการบดีฯ เรียกผู้ฟ้องคดีมารายงานตัวเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

กรณีการแต่งตั้งข้าราชการ⁴⁵ ส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งเป็น 6ว ไม่ชอบ จึงมีประเด็นว่า การที่ส่วนราชการนั้นไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกร 6ว ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เป็นการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงว่า การที่ส่วนราชการออกระเบียบฯ ข้อ 4 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลขึ้นและเสนอแนะให้ส่วนราชการออกหนังสือกำหนดคุณสมบัติ

⁴⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.204/2549

ข้าราชการที่จะขอเลื่อนตำแหน่งว่า ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ขอประเมิน ต้องได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของระดับที่จะได้รับการแต่งตั้งโดยระดับ 6 อัตราเงินเดือน 11,120 บาท นั้น ระเบียบฯ ไม่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใดแต่ออกโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาทั่วไป หลักเกณฑ์ที่กรมกำหนดขึ้น โดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ จึงเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของส่วนราชการ ซึ่งจะมีผลใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่อง ขณะที่การเลื่อนข้าราชการพลเรือนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นนั้น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2547 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง, วรรค 2 และมาตรา 59 กำหนดให้ ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินบุคคล โดย ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าเมื่อมีผู้ขอรับการประเมินผ่านการประเมินบุคคลแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 52 แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ขอรับการประเมินได้ภายใต้เงื่อนไขว่า อัตราเงินเดือนของผู้เลื่อนระดับนั้นต้องเป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด โดยระดับ 6 ต้องได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณที่จะเลื่อน ไม่ต่ำกว่าอัตราเงินเดือน 10,080 บาท

ดังนั้น จึงสรุปว่า ได้มีการกำหนดคุณสมบัติด้านอัตราเงินเดือนของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ขอรับการประเมินไว้แล้ว โดยพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2547 และหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด แต่การที่ส่วนราชการพิพาท กำหนดคุณสมบัติด้านอัตราเงินเดือนระดับ 6 อัตราเงินเดือนขั้นต่ำที่จะได้รับแต่งตั้งได้แก่ขั้น 11,120 บาท เป็นการกำหนดแตกต่างไปจากที่ ก.พ. ได้กำหนดไว้แล้วตามกฎหมาย และเป็นการกระทบสิทธิของข้าราชการที่ควร จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ในระดับ 6 ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีผลใช้บังคับ เมื่อผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินบุคคลทั้งด้านคุณสมบัติของบุคคล คุณลักษณะของบุคคลและการประเมินผลงานโดยได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณ 2543 ที่จะแต่งตั้ง ไม่ต่ำกว่า 10,080 บาท ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด กรมฯ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร 6v ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2543 อันเป็นวันที่มีคุณสมบัติครบ ดังนั้น การส่วนราชการนั้น ไม่เลื่อนแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ฯ

กรณีจ่ายเงินเดือนล่าช้าเกินสมควร⁴⁶ ผู้ถูกฟ้องคดี (กระทรวงยุติธรรม) มีคำสั่งที่ 985/2542 ลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2542 ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ ต่อ ก.พ. ต่อมา นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้กระทรวงยุติธรรม ยกเลิก

⁴⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.33/2550

คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม ตามมติ ก.พ. เนื่องจากผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2542) กระทรวงยุติธรรม จึงมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งที่ 985/2542 และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการและทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการใหม่

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินเดือนในระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2542 จนถึงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ผู้ฟ้องคดีได้ติดตามเรื่องแต่ไม่ได้รับคำตอบ จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ร้องขอให้จ่ายเงินเดือน แต่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม อ้างว่า จะต้องหารือ ก.พ.ก่อน ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องศาล ขอให้มีความพิพากษาให้กระทรวงยุติธรรม จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน 83,227.10 บาทและค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยหรือล่าช้าในการจ่ายเงินเดือน เป็นเงิน 200,000 บาท และปรากฏว่า กระทรวงยุติธรรมได้จ่ายเงินเดือนเป็นเงิน 83,227.10 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2545 จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นเดียวว่า กระทรวงยุติธรรมสั่งจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างที่ออกจากราชการ เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยปรากฏว่าตามข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการ...ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. 2538 กำหนดให้การจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ผู้ถูกคำสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ต่อมาผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมาย พิจารณาว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วมีคำสั่งยกโทษและให้กลับเข้ารับราชการ โดยให้กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดที่ส่งลงโทษ พิจารณาสั่งการภายในเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวันที่ได้รับการยกโทษ ดังนั้น เมื่อกระทรวงยุติธรรม มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 และครบกำหนด 1 ปีในวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 เมื่อครบกำหนด 1 ปีแล้ว กระทรวงยุติธรรม ไม่จ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2545 อันเป็นการยื่นฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเดือนในระหว่างออกจากราชการ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมจะต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 1 ปี (นับแต่วันที่มิคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ) ภายในวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.

2544 แต่กระทรวงยุติธรรมได้สั่งจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 ถือว่ากระทรวงยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นกรณีผิดนัดชำระหนี้แก่ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ 21 พฤศจิกายน 2544 กระทรวงยุติธรรมจึงต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยคำนวณดอกเบี้ยจากต้นเงินจำนวน 83,277.10 บาท ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 21 พฤศจิกายน 2544 ถึงวันที่ 21 ตุลาคม 2545 เป็นเวลา 334 วัน เป็นเงิน 5,711.88 บาท

กรณีดำเนินการทางวินัย⁴⁷ อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตรมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการกรณีถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับอุทธรณ์ ร้องทุกข์และจรรยาบรรณ ทำหน้าที่แทน ก.พ.อ. พิจารณาแล้ว มีมติให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้าราชการเพื่อดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับพฤติกรรมทั้ง 6 ข้อกล่าวหา ให้ถูกต้องตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเพื่อลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2552 หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเพื่อทวงถามการปฏิบัติตามมติของ ก.พ.อ. แต่อย่างไรก็ดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ปฏิบัติตามมติของคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ร้องทุกข์และจรรยาบรรณ ทำการแทน ก.พ.อ. โดยเร็วนั้น ต่อมา ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อธิการบดีได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและมีคำสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามมติของคณะอนุกรรมการแล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาและกำหนดค่าบังคับให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ต้องปฏิบัติเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายตามคำฟ้องของผู้ร้อง

ดังที่ยกอธิบายมาเป็นสังเขปข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการบริหารงานบุคคลภาครัฐมีมิติที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และยังมีอีกส่วนหนึ่งที่มีความเชื่อมโยงอย่างมากคือ กระบวนการในการควบคุมข้าราชการ ซึ่งได้แก่ มาตรการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยข้าราชการ ด้วยเหตุที่ว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

⁴⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 375/2556

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

ในการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น ควรต้องเข้าใจถึงหลักปรัชญาเรื่องของวินัยเสียก่อน ซึ่งสำนักงาน ก.พ. นำเสนอเป็นปรัชญาพื้นฐานว่า การลงโทษทางวินัยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิด แต่มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนเพื่อเป็นการปราบและปรามมิให้ผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง
2. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ จึงต้องกระทำโดยลับล้น โดยเป็นธรรมและเสมอหน้ากันในระดับที่เหมาะสมแก่ความผิด
3. เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ผู้บังคับบัญชาควรจะได้เรียกข้าราชการผู้ถูกลงโทษมาชี้แจงให้ผู้รู้สำนึกในความผิด เข้าใจว่าตนกระทำผิด ยอมรับในความผิดนั้นและหาทางจูงใจให้ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นต่อไป
4. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ จึงจำเป็นต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้น ถ้าการกระทำผิดร้ายแรงไม่สมควรให้อยู่ในราชการต่อไปต้องลงโทษสถานหนัก

ขณะที่ สมาน รังสิโยกฤษณ์ (2544)⁴⁸ นำเสนอพื้นฐานของปรัชญาของวินัยว่า การพิจารณาลงโทษผู้ทางวินัยแก่กระทำผิด มีหลักปรัชญาพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. ต้องยุติธรรม คือ การลงโทษทางวินัยจะต้องให้ความยุติธรรม โดยให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา ในการสอบสวนจะต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรม มีหลักฐานประจักษ์พยานที่แจ่มชัดและควรเปิดโอกาสให้อุทธรณ์ได้
2. ต้องเป็นธรรม คือ การลงโทษจะต้องเป็นไปโดยเสมอหน้ากัน ผู้ใดกระทำผิดควรลงโทษไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ความผิดอย่างเดียวกันก็ควรได้รับโทษเท่ากันแต่อาจใช้ดุลพินิจในการลงโทษหนักเบาตามควรแก่กรณี โดยนำเอาองค์ประกอบอื่นมาพิจารณาด้วย
3. ต้องลับล้น คือ เมื่อมีผู้กระทำผิดขึ้น ต้องดำเนินการพิจารณาลงโทษโดยมิชักช้า เพื่อให้ผู้นั้นสำนึกในความผิด ผู้นั้นจะได้ตระหนักถึงโทษทัณฑ์ของการกระทำผิดจะได้ไม่เอาเยี่ยงอย่าง หากไม่ดำเนินการทันทีจะทำให้วินัยขาดความศักดิ์สิทธิ์และเป็นผลร้ายต่อส่วนรวม

⁴⁸ สมาน รังสิโยกฤษณ์. (2544). การบริหารงานบุคคล. (พิมพ์ครั้งที่ 21). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

อย่างไรก็ตามการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการเบื้องต้น มีสิ่ง ที่ควรทราบเป็นพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ 1) ความหมายของวินัย 2) ความสำคัญของวินัย 3) จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย และ 4) การรักษาวินัย

ความหมายของวินัย

คำว่า “วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Discipline”⁴⁹ มีความหมายตามแต่จะมองใน แง่ใด ซึ่งแตกต่างกันตามความเห็นของคนที่ยึดถือคำ⁵⁰

“วิ” แปลว่า “ดี” หรือ “ต่าง”

“นัย” แปลว่า “ทาง” (คำนาม) “นำไป” (คำกริยา)

“วินัย” แปลว่า “เครื่องนำไปในทางที่ดี” ผู้มีวินัยจะเป็นคนดี

“วินัย” แปลว่า “เครื่องนำให้มีความแตกต่าง” ผู้มีวินัยจะแตกต่างกับผู้ไม่มีวินัย เช่น กลุ่มคนถืออาวุธซึ่งมีวินัย อาจเป็นกองทหาร ส่วนกลุ่มคืออาวุธไม่มีวินัย อาจเป็นกองโจร

การมอง “วินัย” ในแง่ถ้อยคำเช่นนี้จะทำให้มองเห็นความสำคัญของวินัย ในแง่ถ้อยคำเช่นนี้ จะทำให้มองเห็นความสำคัญของวินัย คือ การมีวินัยทำให้เป็นคนดี คนไม่มีวินัยเป็นคนไม่ดี

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน⁵¹ ให้ ความหมาย ของคำว่า “วินัย” ไว้ 2 ลักษณะคือ

(1) ข้อปฏิบัติ

(2) การอยู่ในแบบแผน

Leon C. Megginson⁵² เขียนไว้ในหนังสือ “Personnel and Human Resources Administration” ว่า คำว่า “Discipline” มีความหมายที่มองได้หลายลักษณะคือ

(1) ในลักษณะที่เป็น “การควบคุมตนเอง (self - control)” การมองในลักษณะนี้ มุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งอาจเรียกว่า “อัตวินัย (Selfdiscipline)” นี้เป็นลักษณะของการรักษาวินัยด้วยตนเอง

(2) ในลักษณะที่เป็น “เงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบเรียบร้อย (Condition for orderly behavior)” การมองในลักษณะนี้ มุ่งไปในทางการควบคุมคนในองค์การให้ มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรมโดยใช้วิธีสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ เช่น สร้างขวัญและความ สามีคคี เป็นต้น นี้เป็นลักษณะของการเสริมสร้างและพัฒนาให้มีวินัย

⁴⁹ มาจากคำว่า “Disciple” แปลว่าผู้ปฏิบัติตาม

⁵⁰ ประวิณ ฒ นคร. (2558). วินัย หลักการและวิธีการ, หน้าที่ 3.

⁵¹ ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: นามมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.

⁵² Leon C. Megginson. (1981). Personnel and Human Resources Administration. R.D. Irwin.

(3) ในลักษณะที่เป็น “กระบวนการทางนิติธรรม (judicial due process)” การมองในแง่นี้ มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการ อันพึงปฏิบัติและห้ามมิให้ปฏิบัติกำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อการลงโทษนี้เป็นลักษณะของการควบคุมคนให้มีวินัย

อย่างไรก็ตามเมื่อนำเรื่องของวินัยมาใช้บังคับกับบุคคล จะมีคำพูดอยู่ 2 คำ คือ 1) ผิดวินัย – ไม่ผิดวินัย หรือ 2) วินัย – ไม่มีวินัย โดยเมื่อกล่าวว่าผิดวินัยหรือไม่ผิดวินัย คำว่า “วินัย” จะหมายถึง ข้อปฏิบัติที่วางไว้เป็นปทัสถานแห่งความประพฤติ คือ ผิดข้อปฏิบัติ หรือไม่ผิดข้อปฏิบัติ แต่ถ้ากล่าวว่ามีวินัยหรือไม่มีวินัย คำว่า “วินัย” จะหมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม ที่คนปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่วางไว้เป็นปทัสถาน คือ ปฏิบัติตามปทัสถาน หรือไม่ปฏิบัติตามปทัสถานการมองวินัยในแง่นี้ เป็นการมองในกระบวนการควบคุมคนให้มีวินัย

สำหรับความหมายของคำว่า วินัย ยังมีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้โดยสรุปว่า หมายถึง การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง กติกาและกฎหมาย ตามที่สังคมได้วางไว้หรือกลุ่มได้กำหนดตกลง อันจะนำมาซึ่งความสงบสุข ความเจริญก้าวหน้า ความมั่นคงและความปลอดภัย⁵³ หรือเป็นข้อบังคับ กฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผน ที่หน่วยงานหรือสังคมนั้น ๆ ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อให้สมาชิกของหน่วยงานหรือสังคมนั้นบรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด หากสมาชิกคนใดละเมิดไม่ปฏิบัติตามอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อตนเอง หน่วยงานหรือสังคม และจะถูกลงโทษตามที่หน่วยงานหรือสังคมได้กำหนดเองไว้⁵⁴

ความหมายของคำว่า วินัย พอสรุปได้ว่า วินัย หมายถึงกฎ ระเบียบ แบบแผน แนวทางข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรยึดถือปฏิบัติ โดยมีการออกกฎหรือระเบียบ กำหนดให้ถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน เพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลที่อยู่ในองค์กรให้อยู่ในระเบียบแบบแผน ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานหรือการดำเนินการขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

จากความหมายของ “วินัย” ที่มองในแง่ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมองในภาพแยกพอจะสรุปให้มองในภาพรวมได้ว่า “วินัย” คือ ปทัสถาน หรือ มาตรฐานทางพฤติกรรมของคนในการประกอบกิจกรรมแต่ละอย่างซึ่งอาจกำหนดไว้เป็นรูปธรรม เช่น วินัยพระสงฆ์วินัยทหาร วินัยข้าราชการพลเรือน หรืออาจเพียงเป็นที่มุ่งหวังว่าต้องอยู่ในกรอบอย่างไร ดังเช่น วินัยนักเรียนที่

⁵³ พันธ หันนาคินทร์ . (2542). ประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ : พรานนกการพิมพ์.

⁵⁴ พิระเพชร ศิริกุล. (2542). การศึกษาการลงโทษทางวินัยในการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการครูสํานักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ ปี พ.ศ. 2534.อย่าลืมห้างหนังสือ

จะต้องอยู่ในกรอบของผู้ประกอบการทางการศึกษา หรือวินัยทางการเงินและการคลังของรัฐบาลที่
จะต้องอยู่ในกรอบของผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ

ความสำคัญของวินัย

วินัย เป็นพลังในการประกอบกิจกรรม หรือในการทำงาน มีแนวความคิดในวิชา
แรงงานว่าในการทำงานของคนนั้น จะปลดปล่อยพลังงานในตัวคนออกมาเป็นพลังงานทวิภาวะ
(Duplex Energy) ได้แก่ พลังกายภาพ (Physical Energy) และพลังจิตภาพ (Mental Energy)

(1) พลังกายภาพ ปลดปล่อยออกมาเป็น “แรงงาน” ซึ่งประกอบด้วยพลัง
ร่างกายและพลังสมอง

(2) พลังจิตภาพ ปลดปล่อยออกมาเป็น “พฤติกรรม” ที่มีวินัยเป็นส่วนสำคัญ
ซึ่งประกอบด้วยพลังใจและพลังธรรม

การทำงานของคนใดหย่อนพลังด้านใดด้านหนึ่งแม้อีกด้านหนึ่งจะมีสักปานใด
การทำงานนั้นจะไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร

ฉะนั้น วินัยจึงเป็นพลังส่วนหนึ่งที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเกิด
ประสิทธิผลสูง กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญต่อคุณค่าและประโยชน์ของ
ความมีระเบียบวินัยจะก่อให้เกิดผลดีต่อบุคคลและสังคมดังนี้

1. สร้างเสริมให้บุคคลมีบุคลิกภาพที่ดี สร้างความเชื่อมั่นในตนเอง
สามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข

2. สร้างบุคคลให้เป็นคนที่มีความมั่นคงทางอารมณ์ สามารถควบคุม
ตนเองให้อยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสมกับกาลเทศะ

3. สร้างให้บุคคลเป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อยตามระเบียบกฎเกณฑ์
ของสังคม และอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข

4. ทำให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย มีกฎ กติกา สำหรับเป็นแนวทาง
ปฏิบัติร่วมกัน

กร กองสุข (2548)⁵⁵ การมีวินัยจะช่วยให้สามารถปรับพฤติกรรมในการแสดงออก
ให้ดีขึ้นมีบุคลิกภาพที่ดี มีความมั่นคงทางจิตใจ มีความซื่อสัตย์ มีเหตุผล อดทน ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์
ของสังคมได้ดี สามารถพัฒนาสังคมให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งจะเกิดสังคมคุณภาพที่มีคุณธรรมและ
จริยธรรมโปร่งใส รับผิดชอบต่อบ้านเมืองด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแท้จริง

⁵⁵ กร กองสุข. (2548). การดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างวินัยนักเรียนด้านความรับผิดชอบ โรงเรียน สามัคคีพิทยาคม
อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์. มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

ความสำคัญของวินัย จึงสรุปได้ว่า มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อหน่วยงานและประเทศชาติจะช่วยให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นประโยชน์ยิ่งต่อตัวข้าราชการ ที่จะได้ปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบแห่งระเบียบวินัยเพื่อช่วยให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข

จุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัย

จุดมุ่งหมายของวินัย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลักของงาน เช่น งานราชการ มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อความสำเร็จบรรลุผลตามเป้าหมายของงาน ความเจริญของประเทศความมั่นคงของชาติ ความผาสุกของประชาชน วินัยมีขอบเขต คือ 1) เท่าที่กำหนดไว้ในข้อปฏิบัติ ถ้ามีข้อกำหนดไม่ปฏิบัติตามก็ผิด และ 2) เท่าที่จะไม่ให้มีผลกระทบต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์หลักของงาน ในกรณีที่ยกข้อกำหนดไม่ชัดเจนให้นำการบรรลุจุดประสงค์มาประกอบการพิจารณา

การรักษาวินัย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน⁵⁶ ให้ความหมายของคำว่า “รักษา” ไว้ 4 อย่าง คือ ระวัง ดูแล ป้องกันและเยียวยา ดังนั้นการรักษาวินัยข้าราชการ คือ 1) การที่ข้าราชการแต่ละคน ระวังไม่กระทำผิดวินัย 2) การที่ผู้บังคับบัญชา องค์กร ผู้เกี่ยวข้องและสังคม ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาให้ข้าราชการ 3) การที่ผู้บังคับบัญชา องค์กร ผู้เกี่ยวข้องและสังคมป้องกันมิให้ข้าราชการ กระทำผิดวินัย และ 4) การที่ผู้บังคับบัญชาและผู้เกี่ยวข้องเยียวยา โดยดำเนินการแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย

โดยสรุปจึงอาจกล่าวได้ว่า วินัยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในทุกวงการ หรือทุกหมู่เหล่า การที่คนในองค์กรใดมีระเบียบวินัย องค์กรนั้นๆ ย่อมมีความเข้มแข็ง เจริญก้าวหน้าทั้งในทางส่วนตัวและส่วนรวม ข้าราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในดำเนินการอย่างใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้ให้บริการประชาชนจึงจำต้องประพฤติตนให้เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนและเป็นแบบอย่างที่ดีของประชาชน หากข้าราชการมีวินัยดี ประชาชนก็จะมีความเชื่อมั่น เชื่อถือและมีความศรัทธาผู้นั้นและส่งผลให้เกิดความศรัทธาในหน่วยงานของรัฐและรัฐบาลโดยส่วนรวมอีกด้วย ข้าราชการจึงจำเป็นต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดยิ่งกว่าลูกจ้างของเอกชน โดยจะต้องรักษาชื่อเสียงไม่กระทำการใดๆ ที่กฎหมาย หรือระเบียบ กำหนดห้ามไว้ และกระทำการใดๆ ที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้กระทำ

⁵⁶ ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: นามมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.

ดังนั้น “วินัย” จึงมีความสำคัญต่อบุคคลทั้งแก่ส่วนตัวและส่วนรวม อันสามารถพิจารณาได้ 2 ประการ ได้แก่

1. ในด้านส่วนตัวบุคคล วินัยเป็นเครื่องมือช่วยสร้างความคิด ความเจริญและความสำเร็จให้แก่ตนเอง แล้วยังส่งผลต่อความเจริญและความสำเร็จต่อหมู่คณะ และประเทศชาติเป็นส่วนรวมเช่น ประเทศญี่ปุ่นคนในชาติมีวินัย จึงสามารถพัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็ว ผลิตภัณฑ์มีประสิทธิภาพสูง แต่ต้นทุนการผลิตต่ำกว่าประเทศในแถบอเมริกาหรือประเทศในแถบยุโรป สามารถแข่งขันกับชาติอื่นได้ทั่วโลก ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จก็คือวินัยของคนญี่ปุ่นนั่นเอง

2. ในด้านการบริหารงาน วินัยช่วยเพิ่มพลังในการทำงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานขึ้นอยู่กับวินัยของคนที่ทำงาด้วยส่วนหนึ่งเพราะผู้ปฏิบัติงานทุกคนเปรียบเสมือนฟันเฟืองแต่ละตัวของหน่วยงาน หากตัวจักรนั้น คดงอ หรือเกิดสนิมขึ้น ไม่กินเกลียวกับตัวจักรอื่นๆ เครื่องจักรนั้นจะเดินไม่สะดวกฉันทใด หากคนในองค์กรไม่มีวินัย งานของหน่วยงานนั้นย่อมหย่อนประสิทธิภาพและด้อยประสิทธิผลฉันทนั้น กล่าวคือ แม้คนจะมีความรู้ความสามารถดี แต่หากหย่อนวินัยแล้ว จะใช้งานไม่ได้ดีเท่าที่ควร “วินัย” จึงมีความสำคัญต่อหน่วยงาน หรือองค์กรทุกแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่บริการประชาชน บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

กรณีจึงจำเป็นต้องมีวินัยเข้มงวด กวดขันเป็นพิเศษ เพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เลื่อมใสศรัทธา และได้รับความร่วมมือจากประชาชน เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ประหยัด มีประสิทธิภาพ เพิ่มประสิทธิผล และประเทศชาติเจริญก้าวหน้า ถ้าข้าราชการไม่มีวินัยดีพอ จะทำให้ราชการเสียหายงานไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย หย่อนประสิทธิภาพไม่ประหยัดขาดประสิทธิผล อาจนำประเทศไปสู่ความเสื่อมได้ วินัยจึงมีความความสำคัญในแง่ของการประพฤติปฏิบัติของบุคคลที่อยู่ในระเบียบแบบแผนเดียวกันย่อมเป็นประโยชน์ทั้งต่อตนเองและสังคม หรือองค์กรที่บุคคลเหล่านั้นเป็นสมาชิก อันหมายถึงว่า ในทางส่วนตัวนั้นย่อมก้าวหน้า หรือเจริญงอกงาม ในบทบาทตามสถานภาพของตน ทำงานการใดย่อมเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล สังคมหรือองค์กรย่อมได้ประโยชน์ในการนั้นด้วยในตัว

อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการในการลงโทษข้าราชการ ซึ่งเป็นกระบวนการตามกฎหมายที่จะต้องกระทำ หรือตาม

หลักเกณฑ์ เมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ได้แก่ การสืบสวน การสอบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การให้พักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ อย่างไรก็ตามมีด้านหนึ่งของการดำเนินการทางวินัย มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้ได้ความจริงว่า ข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ได้กระทำผิดในกรณีใดหรือไม่ เพื่อให้ได้ความจริง และยุติธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรม หากมีผู้กระทำผิดจะต้องได้รับการลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับกรณีความผิด และเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยสุจริต⁵⁷

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า วินัย เป็นต้นแบบของระเบียบแบบแผนที่ทุกคนต้องยึดถือปฏิบัติเพื่อทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการปฏิบัติงาน หรือทำหน้าที่สิ่งหนึ่งสิ่งใด ให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์สูงสุดของการทำงานของตนเองและส่วนรวม และหากไม่ปฏิบัติตามวินัยที่ได้วางไว้ ก็อาจถูกผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยได้

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัย⁵⁸ หมายถึง การดำเนินการทั้งหลายที่กระทำเป็นแบบพิธีการตามกฎหมาย กรณีเมื่อข้าราชการกระทำผิดทางวินัยหรือกรณีถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหาทางวินัย การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิดการกำหนดโทษทางวินัย รวมถึงการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการทางวินัยนั้น ยังหมายความรวมถึง การส่งเสริม การป้องกันการเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยและป้องกันการกระทำผิดวินัยพร้อมๆ กันด้วย

วินัยและการดำเนินการทางวินัยเป็นการกระทำของฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองที่กระทำต่อข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรในหน่วยงาน โดยมีระเบียบ ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ บุคลากรต่างๆ รักษาระเบียบวินัย รวมถึงการลงโทษข้าราชการ เจ้าหน้าที่ บุคลากร ผู้ที่กระทำผิดทางวินัยด้วย และ ในขณะเดียวกันเป็นการป้องกันการกระทำผิดวินัย การลงโทษทางวินัยถือเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญที่มีผลกระทบต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ทุกคนดังนั้น ขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการเจ้าหน้าที่ต่างๆ จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบขั้นตอน มีความเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันและ

⁵⁷ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ เอกสารความรู้ สดร.ลำดับที่ 14 / ปีงบประมาณ 2554. สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

⁵⁸ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2553). คู่มือการดำเนินการทางวินัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. หน้า 57.

รับรองคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมและมีการกลั่นแกล้งด้วยเหตุไม่เป็นธรรม การที่กำหนดให้ข้าราชการ พลเรือนทุกคนจะต้องรักษาวินัย เป็นการกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนตลอดจนการดำเนินหน้าที่การทำงานของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรต่างๆภายในองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลมีความคุ้มค่า และ ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ ดังนั้นแล้วระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรหน่วยงานเป็นอย่างยิ่ง

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ ต้องอาศัยแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเป็นหลักประกันในการทำงานของข้าราชการการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เพื่อไม่ให้มีการลงโทษด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง

1. หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” (Legality Principle)”

ที่กล่าวว่าหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เป็นการกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณี ที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายนั้นอาจตกเป็นโมฆะ หรือไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการหรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง

2. หลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (Legitimacy Principle)”

สำหรับหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ⁶⁰ เป็นการกำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการใดๆ ได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมี

⁵⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 20-26.

⁶⁰ อ้างแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 60

ฐานะ ทางกฎหมายรองรับเหตุผลเบื้องต้นหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ซึ่งอธิบายโดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำกรต่าง ๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์การฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้นั้น โดยปกติได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับ เช่นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด เป็นต้น

ส่วน “กฎหมายลำดับรอง”⁶¹ (Subordinate Legislation) หรืออนุบัญญัติอันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับนั้น อาจให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เช่นกัน แต่กฎหมายลำดับรอง หรืออนุบัญญัตินั้นแท้ที่จริงแล้วคือการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งจะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติเท่านั้น⁶²

3. หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Principle of Equality Before the Law)

กรณีหลักความเสมอภาค เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ และ ทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน อันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคล เพราะหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มนุษย์จะดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีหากมนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันกับมนุษย์คนอื่นๆ ในสังคม หลักความเสมอภาคจึงหมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ไม่ใช่หมายความว่าทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของและความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิและในทางหน้าที่หรือภาระ

หลักความเสมอภาค หรือหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วก็คือ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน องค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน

⁶¹ อ้างแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 60

⁶² วรพจน์ วิสสุตพชญ์, หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, ในเอกสารประกอบการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับต้นรุ่นที่ 1. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป., หน้า 15-20.

กันที่ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันที่ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค⁶³

ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อหลักความเสมอภาค เพราะฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันเป็นการผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายหรืออำนาจในการกำหนดมาตรการที่จะเป็นการแทรกแซงต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการกระทำใดที่อาจจะละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้ก็แต่เฉพาะ กรณีที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว ภารกิจของฝ่ายปกครองนั้นเกี่ยวกับกฎเกณฑ์อันเป็นเรื่องเฉพาะราย ซึ่งมีความหมายว่าจะมีการละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ เมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อกรณีเฉพาะเรื่องตั้งแต่ 2 กรณีขึ้นไป โดยปฏิบัติให้แตกต่างกัน ตามหลักแล้วในกรณีของฝ่ายปกครองการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้นเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจอิสระในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งเท่านั้น หากกฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบในทางกฎหมายและกำหนดผลไว้อย่างชัดเจน เมื่อได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายแล้ว แต่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของกฎหมายในกรณีนี้ก็ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคเช่นกัน แต่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในกรณีนี้เป็นการใช้กฎหมายอย่างผิดพลาด

หลักความเสมอภาคก็นำไปสู่ความผูกพันตนเองของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งความผูกพันดังกล่าวนี้ย่อมได้รับการยืนยันจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างต่อเนื่องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นมาโดยตลอด ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาจจะใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลที่สำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา มา แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างมีเหตุผลและการเปลี่ยนแปลงนั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในอนาคต

หลักของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันมิได้เรียกร้องการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใดๆ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย หมายถึงกรณี ที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน สองข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกันในสาระสำคัญเท่านั้น ซึ่งมีความหมายว่าบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือข้อเท็จจริงหนึ่งนั้น สามารถเปรียบเทียบกับอีกบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่งหรือข้อเท็จจริงหนึ่งได้ โดยนำลักษณะที่เป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้นๆ เป็นจุดยึดโยงในการเปรียบเทียบ Gerhard

⁶³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ว 56. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 127.

Leibholz เห็นว่าการพิจารณาว่าอะไรเป็นสาระสำคัญ มีเนื้อหาเช่นเดียวกับหลักข้อห้ามมิให้ใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ (Willkürverbot) หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายนั้น มีหลักอันเป็นสาระสำคัญว่า จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันไม่ให้แตกต่างกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน ไม่ให้เท่าเทียมกัน⁶⁴

ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการนั้นเมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ต้องดำเนินการสอบสวน โดยใช้วิธีการและมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการประเภทใดก็มีความเสมอภาค เป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติด้วยวิธีการเดียวกัน หากใช้วิธีการและมาตรฐานที่ต่างกัน โดยแบ่งแยกจากประเภทของข้าราชการนั้นถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักของความเสมอภาค

อย่างไรก็ตามสำหรับการดำเนินการทางวินัยนั้น ประวิณ ฒ นคร⁶⁵ อธิบายเพิ่มเติมในส่วนของการดำเนินการทางวินัยและมาตรการในการลงโทษทางวินัยว่า มีจุดประสงค์และความมุ่งหมายที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติขั้วญ และสมรรถภาพของข้าราชการ โดยต้องตั้งลงโทษให้เหมาะสมและไม่เป็นไปโดยพยายามหรือโทสะจริต การลงโทษโดยจับปล้นเป็นธรรม เสมอหน้า และโดยเหมาะสม ทำให้ข้าราชการโดยส่วนรวมมีความระมัดระวังในการรักษา มาตรฐานความประพฤติและรู้สึกรู้ว่ามีความเป็นธรรมในราชการ

2. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยข้าราชการต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ เมื่อปรากฏว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยถ้าผู้บังคับบัญชาใดละเลยหรือปฏิบัติโดยไม่บริสุทธิ์ใจถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปราบผู้กระทำผิด และปรามไว้ไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

3. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ถ้าข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่าเสมอก็จะเป็นการรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชน เมื่อหน่วยงานใดมีผู้กระทำผิดวินัยก็จำเป็นต้องมีการลงโทษทางวินัยเพื่อรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชน

⁶⁴ บรรเจิด ลิงคะเนติ. (2544). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 178-179.

⁶⁵ ประวิณ ฒ นคร. (2531). คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. กรุงเทพฯ: ไทยพิมพ์.

4. เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใด ควรจะ
ได้ทำให้ผู้นั้นรู้ เข้าใจ และยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำนั้น และเป็นการจูงใจให้ข้าราชการ
ปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการลงโทษทางวินัย

ในการลงโทษทางวินัยเชื่อว่า จะเกิดความสัมฤทธิ์ผลตามที่ประวิณ ณ นคร กล่าวไว้ในย่อ
หน้าก่อนหน้านี้นี้เสมอไป เพราะหลายกรณีที่มีการลงโทษทางวินัยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือตาม
ความมุ่งหมายที่คาดหวัง โดยเหตุที่มีปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของการลงโทษทางวินัย
ได้แก่

1. ความหนักแน่นของการลงโทษ หลักการพื้นฐานของการลงโทษคือ การลงโทษยิ่งหนัก
แน่นเท่าใด ก็จะทำให้ระงับพฤติกรรมได้มากเท่านั้น ซึ่งความหนักแน่นในที่นี้จะหมายถึงความ
หนักแน่นในระดับที่สามารถระงับพฤติกรรมได้ เช่น ถ้าพบว่าการบอกว่า “ไม่” สามารถทำให้
บุคคลระงับพฤติกรรมได้แล้ว คำว่า “ไม่” ก็ถือว่าหนักแน่นพอ แล้วไม่จำเป็นที่จะต้องเพิ่มความ
หนักแน่นเข้าไปอีก คำถามของความหนักแน่นจึงอยู่ที่ว่าสิ่งที่ดำเนินการไปนั้นหนักแน่นพอหรือไม่
เท่านั้น แต่จะต้องระวังว่าไม่ควรใช้การลงโทษแบบค่อย ๆ เพิ่มความหนักแน่น เพราะจะทำให้ไม่
ได้ผลเนื่องจากบุคคลสามารถที่จะปรับตัวได้ และนอกจากนี้การลงโทษที่ไม่หนักแน่นพอแต่ทำ
ลงโทษบ่อยๆนั้น นอกจากอาจจะทำให้ สูญเสียประสิทธิภาพของการลงโทษลงไปแล้ว ยังอาจจะ
ก่อให้เกิดเป็นการเสริมแรงได้อีกด้วย ดังตัวอย่างของการที่ครูตำหนิเด็กบ่อยๆที่เด็กถูกจากที่นั่งไป
มา ซึ่งพบว่าพฤติกรรมถูกลงจากที่นั่งไปมาของเด็กกลับเพิ่มขึ้น

การลงโทษ ถ้าลงโทษอย่างหนักแน่นเพียงพอ พฤติกรรมที่ถูกลงโทษนั้นอาจจะระงับไป
อย่างถาวรเลยก็ได้ ในขณะที่ขบวนการลงโทษที่มีความหนักแน่นต่ำจะทำหน้าที่เพียงแค่ระงับ
พฤติกรรมไว้ชั่วคราวเท่านั้น พฤติกรรมที่ถูกระงับไว้นั้นก็จะกลับคืนมาอีกถ้าไม่มีการลงโทษ แต่
ว่าการลงโทษที่มีความหนักแน่นปานกลางนั้น จะทำให้การระงับพฤติกรรมที่ถูกลงโทษนั้น
ค่อนข้างถาวรในบางส่วน แต่ถ้าลงโทษด้วยความหนักแน่นมาก ก็จะทำให้การระงับพฤติกรรมนั้น
ระงับได้หมด และระงับได้อย่างถาวรด้วย อย่างไรก็ตามในกรณีที่ผู้ที่ถูกลงโทษเคย ได้รับ
ประสบการณ์การถูกลงโทษมาก่อน กลับพบว่า การลงโทษที่หนักแน่นน้อยกว่าอาจจะมี
ประสิทธิภาพได้ถ้าบุคคลที่ถูกลงโทษนั้นเคยถูกลงโทษที่หนักแน่นมาก่อนแล้ว ซึ่ง Trudel และ

คณะ⁶⁶ ได้ทดลองเปรียบเทียบถึงผลของการใช้ไฟฟ้าช็อคกับเด็ก ปัญญาอ่อนที่ชอบทำร้ายตนเอง โดยใช้ไฟฟ้าช็อค 3 ระดับ คือ ต่ำ ปานกลาง และสูง เขาพบว่า การช็อคด้วยไฟฟ้าระดับปานกลาง ได้ผลมากกับเด็กที่ได้รับการช็อคด้วยไฟฟ้าในระดับที่สูงมาแล้ว

2. การหลีกเลี่ยงจากการลงโทษ Azin และคณะ⁶⁷ ได้แสดงให้เห็นว่าการลงโทษจะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมเลย ถ้าบุคคลที่ถูกลงโทษนั้นสามารถหลีกเลี่ยงจากการถูกลงโทษได้ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ บ่อยครั้งที่บุคคลเรียนรู้ที่จะหลีกเลี่ยงจากการลงโทษได้โดยการพูดโกหก หรือการขอโทษอย่างมากมาย ดังนั้นการที่จะทำให้ การลงโทษมีประสิทธิภาพนั้นต้องทำให้บุคคลที่แสดงพฤติกรรมที่จะถูกลงโทษไม่สามารถหลีกเลี่ยง จากการลงโทษได้

3. เวลาที่เสนอการลงโทษ การลงโทษจะมีประสิทธิภาพสูงสุดได้จะต้องมีการให้ การลงโทษทันทีที่พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ศึกษาพบว่า การลงโทษทันทีทันใดกับการยืดเวลาของการลงโทษออกไปมักจะไม่มีผลต่อการลดพฤติกรรมในช่วงต้น แต่ทว่าการยืดเวลาของการลงโทษออกไปนั้น จะทำให้พฤติกรรมที่ถูกลงโทษกลับคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่การลงโทษอย่างทันทีทันใดยังมีผลในการระงับพฤติกรรมดังกล่าว นอกจากนี้ยังพบอีกว่า การลงโทษพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ในจุด เริ่มต้นของการแสดงพฤติกรรม ย่อมจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ดีกว่ารอให้พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้นในระยะหนึ่งแล้วค่อยลงโทษ ทั้งนี้เนื่องจากว่าเมื่อพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้นแล้วมักจะมีการเสริมแรงตามมาในกระบวนการดังกล่าว ทำให้การพยายามระงับพฤติกรรมดังกล่าวนั้นค่อนข้างจะได้ผลน้อยมาก ดังนั้น ถ้าจะลงโทษพฤติกรรมที่เด็กทำร้ายตนเองก็จะต้องลงโทษทันทีที่เด็กเริ่มที่จะทำร้ายตนเอง มิใช่ปล่อยให้จนถึงเด็กทำร้ายตนเองเสร็จแล้วค่อยลงโทษ

4. ความสม่ำเสมอของการลงโทษ กล่าวคือ การลงโทษจะมีประสิทธิภาพอย่างมาก ถ้าทำการลงโทษทุกครั้งที่พฤติกรรมที่ต้องการจะให้ลดลง (พฤติกรรมไม่พึงประสงค์) เกิดขึ้น

จากหลักและปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการลงโทษทางวินัยข้างต้น เห็นได้ว่ามีเหตุปัจจัยที่สำคัญเหตุหนึ่งคือเรื่องของเวลาที่ลงโทษจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ของเหตุที่ทำให้ถูกลงโทษดังสุภายิต โบราณที่ว่า “ตีเหล็กต้องตีตอนร้อน” เพราะการลงโทษทางวินัยในเวลาที่เหมาะสมจะทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการดำเนินการทางวินัย ในทางกลับกันความ

⁶⁶ อังแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 61

⁶⁷ อังแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 61

ล่าช้าในการลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินการทางวินัยอาจส่งในทางกลับกันของเจตนารมณ์ ดังนั้น ระยะเวลาของการดำเนินการทางวินัยจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาต้องให้ความใส่ใจ

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ

การดำเนินการทางวินัยตำรวจในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2547 ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่ใช้มานานกว่า 70 ปี แต่อย่างไรก็ตามพบว่าขั้นตอนหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ไม่ได้มีบัญญัติหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาปรับใช้ในบางกรณีโดยอนุโลม ทำให้เกิดความสับสนและไม่เป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ โดยมีประเด็นที่สำคัญหลายประการ ได้แก่

1. การกลั่นกรองโทษ

การลงโทษไล่ออก ปลดออกหรือให้ออก แก่พลตำรวจ หรือจำสืบทตำรวจลงมาได้ สามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องเสนอให้องค์การ หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาก่อนแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างกับข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่มีคณะกรรมการกลั่นกรอง ซึ่งเรียกว่า อ.ก.พ.จังหวัด ช่วยพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

2. การกำหนดโทษสำหรับการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ในกรณีที่ข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของตำรวจได้กำหนดทัณฑ์ที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยไว้หลายประการจนเกินความจำเป็น ทำให้เกิดช่องว่างที่จะทำให้ผู้มีอำนาจในการลงทัณฑ์ใช้อำนาจของตนเลือกลงทัณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามความรู้สึกของตนเองได้มากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งทัณฑ์สำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ประกอบด้วย 1) ภาคทัณฑ์ 2) ทัณฑกรรม 3) กักยาม 4) กักขัง 5) จำขัง และ 6) ลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ขณะที่โทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มี 5 สถาน คือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดขั้นเงินเดือน 4) ปลดออก และ 5) ไล่ออก ซึ่งข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จะถูกสั่งลงโทษได้เพียงภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีตามเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมา

ประกอบการพิจารณาลดโทษได้ก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะสำหรับการกระทำผิดวินัยเพียงเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องลงโทษตัดเงินเดือนจะเห็นได้ว่าเมื่อข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

ดังนั้น ทัณฑ์ที่จะลงสำหรับข้าราชการตำรวจที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง จึงประกอบด้วย 1) ภาคทัณฑ์ 2) ทัณฑกรรม 3) กักยาม 4) กักขัง 5) จำขังหรือ 6) ลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงิน หรือลดเงินเดือนก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาจึงสามารถเลือกที่จะสั่งลงทัณฑ์หรือลงโทษก็ได้ ทำให้เกิดช่องในการที่จะเลือกปฏิบัติ และผู้กระทำผิดอาจจะได้รับทัณฑ์หรือได้รับโทษที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ กระทำผิดความผิดในลักษณะเดียวกัน ทำให้การลงทัณฑ์หรือการลงโทษไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน และเกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งจากปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

3. การลดเงินเดือน ตัดเงินเดือนข้าราชการตำรวจ

การลงทัณฑ์ข้าราชการตำรวจ ผู้มีอำนาจลงทัณฑ์สามารถเลือกวิธีการลงทัณฑ์ได้หลายประการ อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สามารถลงโทษลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน แก่ข้าราชการตำรวจได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อยศของข้าราชการตำรวจผู้นั้นได้ เนื่องจากข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการที่มียศและยศผูกพันกับเงินเดือน ถ้าลดเงินเดือนต่ำกว่าอัตราเงินเดือนขั้นตำรวจของขั้นยศนั้น ซึ่งจะต้องเป็น การลดยศด้วยอันเป็นการไม่สมควร และหากมีการตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนแล้ว เป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเป็นปัญหากับการขอคืนยศ

4. การใช้สิทธิอุทธรณ์

กรณีที่อยู่บังคับบัญชาสั่งลงทัณฑ์ผู้ได้บังคับบัญชาที่กระทำผิดวินัยในทัณฑ์สถานหนึ่งสถานใดแล้ว หากผู้ถูกลงทัณฑ์เห็นว่าเป็นการสั่งลงทัณฑ์ที่ผิดหรือไม่สมควร หรือไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือแบบธรรมเนียมวินัยตำรวจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 21 บัญญัติให้ผู้ถูกลงทัณฑ์ร้องทุกข์ชี้แจงแสดงเหตุผลที่อ้างให้ชัดเจน และต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 หมวด 4 ว่าด้วยการร้องทุกข์ ดังนั้น ในกรณีที่ข้าราชการ ตำรวจถูกลงทัณฑ์ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง จำขัง จึงมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ คำสั่งลง ทัณฑ์ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ดังกล่าว แต่หากเป็นการที่อยู่บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออกก็ดี ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

บัญญัติให้ผู้ถูกสั่งลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ว่าด้วยการอุทธรณ์ จึงมีปัญหาในการตีความบังคับใช้กฎหมายว่า กรณีที่ข้าราชการตำรวจถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้วผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 7 ว่า ด้วยการอุทธรณ์ ซึ่งมาตรา 126 บัญญัติว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร. หากจำสืบทำรวจ ก ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการต่อ ก.ตร. แล้ว จำสืบทำรวจ ก จะสามารถร้องทุกข์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าวต่ออธิบดีกรมตำรวจได้อีกหรือไม่

5. คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นข้าราชการตำรวจที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นการสอบสวนทางวินัย จึงต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสม เพราะการให้ความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่ง กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 3 ได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนไว้ว่า คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นคณะกรรมการสอบสวน แต่ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีเล่ม 1 ตอน 1 ประเภทบุคคล ลักษณะที่ 1 บทที่ 3 ข้อ 2 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนไว้เพียงแต่กำหนดว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการที่เห็นสมควร โดยแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน จะมีเลขานุการด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนเป็นเรื่องสำคัญมากเนื่องจากการสอบสวนจะได้ข้อเท็จจริงและให้ความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ขึ้นอยู่กับกรรวบรวมพยานหลักฐาน ของคณะกรรมการสอบสวนและความรู้ความสามารถในการดำเนินการทางวินัยอย่างดีเพียงพอ แล้วการรวบรวมพยานหลักฐานการมีความเห็นเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้น อาจไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างเพียงพอ ซึ่งในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540) ข้อ 34 ได้กำหนดไว้ว่าในกรณีที่ปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตาม ข้อ 3 ให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป ทำให้เห็นได้ว่าคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนนั้นมีความสำคัญมาก แต่เมื่อพิจารณาระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี เล่ม 1 ตอน 1 ประเภทบุคคล ลักษณะที่ 1 บทที่ 3 แล้วไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนแต่อย่างใดและไม่ได้กำหนดให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไปในกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้อง

6. อำนาจการลงทัณฑ์

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ได้กำหนดอำนาจการลงทัณฑ์ข้าราชการตำรวจไว้ในตารางกำหนดอำนาจการลงทัณฑ์ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ไว้หลายประการ โดยอำนาจการลงทัณฑ์ดังกล่าวมิได้มีการเปลี่ยนแปลงมากกว่า 70 ปี เป็นเหตุให้การกำหนดอำนาจการลงทัณฑ์บางประการมีความล้าหลังไม่ทันสมัย อาทิเช่น ทัณฑ์ “กักขัง” ตามตารางกำหนดอำนาจลงทัณฑ์ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 กำหนดไม่ให้ใช้กับข้าราชการตำรวจที่มีตำแหน่งตั้งแต่รองผู้กำกับการขึ้นไป และส่วนทัณฑ์ “จำขัง” ซึ่งในคำอธิบายท้ายตารางกำหนดอำนาจลงทัณฑ์ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ได้จำกัดไว้ด้วยว่าทัณฑ์ “จำขัง” ห้ามลงแก่ผู้ที่มียศชั้นจ่าสิบตำรวจขึ้นไป ดังนั้น ทัณฑ์ “จำขัง” จะใช้ เฉพาะข้าราชการตำรวจชั้นยศตั้งแต่ สิบตำรวจเอกลงมาการกำหนดขีดชั้นยศที่จะลงทัณฑ์จำขังดังกล่าว จึงเกิดความไม่เป็นธรรมไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย และเป็นการกำหนดให้มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัณฑ์ “จำขัง” โดยสถานะของผู้กระทำความผิดในระดับเช่นเดียวกัน คือ เป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเหมือนกันแต่รับทัณฑ์ต่างกัน

สำหรับทัณฑ์จำขังนั้น จากสภาพของทัณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้หน้าตัวข้าราชการตำรวจผู้กระทำความผิด เข้าไปขังไว้ในที่ควบคุม และผู้บังคับบัญชาสามารถใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องจำขังได้ด้วย ซึ่งโดยสภาพของทัณฑ์ดังกล่าวไม่แตกต่างไปจากการรับโทษในทางอาญาแต่อย่างใดจึงไม่สมควรจะนำมาใช้

7. ปัญหาระยะเวลาในการสอบสวน

ระยะเวลาการสอบสวนทางวินัยก็เป็นปัจจัยหนึ่งในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกลงทัณฑ์ทางวินัย เพราะถ้ายิ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยมาก มีผลต่อสิทธิต่าง ๆ ของผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัย ดังนั้นระยะเวลาการสอบสวนควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนในแต่ละขั้นตอน เพื่อที่จะเกิดความเป็นธรรมสูงสุดแก่ผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัย โดย กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนไว้ดังนี้ คือ

1) ดำเนินการประชุมคณะกรรมการสอบสวน แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหา ทราบภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

2) รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาเท่าที่มีภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้นำดำเนินการตาม ข้อ 1) แล้วเสร็จ

3) แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้นำดำเนินการตามข้อ 2) แล้วเสร็จ

4) รวบรวมพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่
ได้ดำเนินการตาม ข้อ 3)

5) ประชุมพิจารณาลงมติและทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการตาม ข้อ 4) แล้วเสร็จ

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตาม
ข้อ 1), 2), 3), 4) และ 5) ได้ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่นำมาให้การสอบสวนไม่แล้ว
เสร็จต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อขอขยายระยะเวลาในการสอบสวน ในกรณี เช่นนี้
ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นครั้งละ ไม่
เกิน 60 วัน/ครั้ง

การสอบสวนเรื่องใดที่คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการ ไม่แล้วเสร็จภายใน 270 วัน ให้
ประธานกรรมการรายงานเหตุให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานให้ อ.ก.พ. กระทรวง
ทราบ เพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป ตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการ
สอบสวนพิจารณา ได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนและพอสมควรให้ แก่คณะกรรมการสอบสวน
โดยแบ่งการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนไว้ทั้งหมด 5 ชั้น แต่ถ้าหากมีเหตุจำเป็นที่การ
สอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาในชั้นตอนใดชั้นตอนหนึ่ง ให้ขอขยายระยะเวลาการ
สอบสวนต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ตามความจำเป็น ครั้งละไม่เกิน 60 วัน แต่รวม
แล้วต้องไม่เกิน 270 วัน ถ้าหากคณะกรรมการสอบสวน ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด 270
วัน ให้ประธานกรรมการรายงานเหตุให้ผู้สั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานให้ อ.ก.พ.
กระทรวงทราบ เพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป

สำหรับระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยตำรวจ แม้ไม่ได้บัญญัติไว้ใน
พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัย ตำรวจ พ.ศ. 2477 แต่ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ได้
กำหนดระยะเวลาการสอบสวนไว้ ดังนี้

ให้ประธานกรรมการต้องพยายามเร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่ วัน
แรกที่เซ็นรับทราบคำสั่งแต่งตั้งกรรมการ ถ้าการสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ก็ให้คณะ
กรรมการขอขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละ 15 วัน หากไม่เสร็จให้รายงานให้ผู้สั่งแต่งตั้ง
กรรมการเร่งรัดพร้อมเสนอผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ

ตามประมวลระเบียบตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ได้กำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการสอบสวน
ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันแรกที่รับทราบคำสั่งกรรมการ ถ้าการสอบสวนไม่
แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละ 15 วัน รวมแล้วคณะกรรมการ
สอบสวนมีเวลาเพียง 60 วัน ที่จะทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จ หากไม่เสร็จให้รายงานผู้สั่งแต่งตั้ง

กรรมการทราบต่อไปทุกๆ 15 วัน และให้ผู้สังเกตตั้งกรรมการเร่งรัดพร้อมเสนอผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ เมื่อพิจารณาระยะเวลาการสอบสวนตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีแล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนมีเวลาเพียง 60 วัน หากการสอบสวนไม่เสร็จให้รายงานผู้สังเกตตั้งกรรมการทราบต่อไปทุกๆ 15 วัน แต่ไม่มีมาตรการในการกำหนดว่าขั้นตอนใดควรมีระยะเวลาเท่าใด มีเพียงขยายเวลาให้คณะกรรมการสอบสวนเรื่อยๆ ไปไม่เหมือนกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งการสอบสวนใช้ระยะเวลานานเท่าใด ยังมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ได้พิจารณาเลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนประจำปี ไม่ได้ได้รับความชอบในกรณีพิเศษ 2 ชั้น ความเจริญก้าวหน้าในชีวิตราชการ และกระทบกระเทือนขวัญกำลังใจตลอดจนสิทธิประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหา และยังกระทบถึงผลประโยชน์ของทางราชการที่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวด้วย

จากปัญหาในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 และอิทธิพลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้มีการรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจการหรืองานตำรวจเข้าไว้ด้วยกัน เรียกว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547⁶⁸ โดยในการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้นพบว่าความแตกต่างของระดับโทษทางวินัย ทำให้กระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินการและระยะเวลาในการดำเนินการมีความแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการกำหนดประเด็นในการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ผู้วิจัยจึงขอกำหนดประเด็นหัวข้อการนำเสนอออกเป็นอย่างน้อย 3 ส่วนประกอบด้วย

1. ประเภทหรือพฤติกรรมที่เป็นการกระทำผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงและวินัยร้ายแรง
2. ลักษณะหรือระดับของโทษทางวินัย
3. ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัย

สำหรับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจนั้น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547⁶⁹ ได้ให้ความหมายของข้าราชการตำรวจว่า ข้าราชการตำรวจ หมายถึงบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ

⁶⁸ อ้างแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 5

⁶⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “ข้าราชการตำรวจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ หมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

หมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจโดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้จำแนกการกระทำความผิดทางวินัยไว้ 2 ประเภท คือ 1) การกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งมีโทษทางวินัยให้ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขาม กักขัง ตัดเงินเดือน และ 2) การกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษทางวินัยให้ปลดออก ไล่ออก โดยอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยคือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจที่กระทำความผิดวินัย นั้น เมื่อข้าราชการตำรวจถูกลงโทษทางวินัยแล้วจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 105⁷⁰ ประกอบ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้ 2 ลักษณะ คือ ถ้าใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขาม กักขัง หรือตัดเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ หรือกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจหรือ ก.ตร. และถ้าใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร.

ลักษณะการกระทำที่เป็นวินัยไม่ร้ายแรง

การกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ การไม่รักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามในเรื่องดังต่อไปนี้

⁷⁰ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 105 บัญญัติว่า ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขาม กักขัง หรือตัดเงินเดือน ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ แต่ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร.

(2) กรณีถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ตร.

การอุทธรณ์ตาม (1) และ (2) ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตาม (1) และ (2) ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน

หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.ตร

1. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี จรรยาบรรณของตำรวจ และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ
2. ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
3. ต้องรักษาระเบียบการเคารพระหว่างผู้ใหญ่ ผู้ใหญ่ ผู้เล็ก
4. ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
5. ต้องปฏิบัติราชการ โดยมีให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชานำขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำ หรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว
6. ต้องรักษาความลับของทางราชการ
7. ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้งกัน และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ
8. ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมและให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการ หรือในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน โดยไม่ชักช้า และด้วยสภาพสุภาพเรียบร้อย โดยห้ามมิให้ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการหรือในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน
9. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เพื่อให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ เอาใจใส่ ระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ
10. ต้องไม่กระทำการอันเป็นเหตุให้แตกความสามัคคีระหว่างข้าราชการตำรวจ
11. ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย
12. ต้องไม่ใช้กิริยาวาจาหรือประพฤติตนในลักษณะที่ไม่สมควร
13. ต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
14. ต้องไม่กระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการบังคับผู้บังคับบัญชาเป็นทางให้เสียระเบียบแบบแผนวินัยตำรวจ

15. ต้องไม่กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการหรือทำให้เสียระเบียบแบบแผนของตำรวจ

16. ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

17. ต้องไม่เป็นการจัดการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

18. กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

ลักษณะการกระทำที่เป็นวินัยร้ายแรง

การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่การกระทำความผิดต่อไปนี้

1. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

2. ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

3. เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการหรือในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการ

4. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

5. กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง

6. กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ รวมทั้งการกระทำผิดตามมาตรา 78 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

7. กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

ลักษณะหรือระดับของโทษทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการตำรวจไว้ มี 7 สถาน ดังต่อไปนี้

1. ภาคทัณฑ์

2. ทัณฑกรรม

3. กักขัง

4. กักขัง

5. ตัดเงินเดือน

6. ปลดออก

7. ไล่ออก

การลงโทษภาคทัณฑ์ ได้แก่ การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดอันควรต้องรับโทษสถานหนึ่งสถานใด แต่มีเหตุอันควรปรานีจึงเพียงแต่แสดงความผิดผู้นั้นให้ปรากฏไว้

การลงโทษทัณฑ์กรรม ได้แก่ การให้ทำงานโยธา การให้อยู่เวรยาม นอกจากหน้าที่ประจำ หรือการให้ทำงานสาธารณประโยชน์ซึ่งต้องไม่เกินหกชั่วโมงต่อหนึ่งวัน

การลงโทษกักขัง ได้แก่ การกักตัวไว้ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่สมควรตามที่กำหนด

การลงโทษกักขัง ได้แก่ การขังในที่จัดไว้เพื่อควบคุมแต่เฉพาะคนเดียวหรือหลายคนรวมกันตามที่จะได้มีคำสั่ง

การลงโทษกักขังหรือกักขังจะใช้งานโยธาหรืองานอื่นของทางราชการด้วยก็ได้แต่ต้องไม่เกินหกชั่วโมงต่อหนึ่งวัน

สำหรับโทษ การตัดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก จัดเป็นโทษทางวินัยสถานหนึ่งและมีลักษณะเหมือนกับโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือน โดยการไล่ออกนั้น เป็นการลงโทษผู้ซึ่งกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ

เมื่อมีกรณีกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดจะได้กระทำความผิดวินัย⁷¹ ให้ทำการสืบสวนข้อเท็จจริง และการสืบสวนข้อเท็จจริง ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วแต่ต้องไม่เกิน 60 วัน และเมื่อมีเหตุผลความจำเป็นสามารถขยายต่อได้อีก 60 วัน⁷² เมื่อดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้น หากไม่มีมูลให้ยุติ⁷³ และเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณา โดยผู้มีอำนาจมีระยะเวลาในการพิจารณา 240 วัน⁷⁴ นับแต่ได้รับสำนวน

⁷¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 84.

⁷² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 87. และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ข้อ 17.

⁷³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 84 วรรคสอง.

⁷⁴ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556, ข้อ 36 (3) และข้อ 36 วรรคสอง.

หากการสืบสวนข้อเท็จจริงพบมีมูลการกระทำผิดวินัย และเป็นวินัยไม่ร้ายแรงให้เสนอผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษได้ โดยพิจารณาจากสำนวนสืบสวนข้อเท็จจริง⁷⁵ โดยผู้มีอำนาจมีระยะเวลาในการพิจารณา 240 วัน⁷⁶ นับแต่ได้รับสำนวน

หากมีมูลการกระทำผิดวินัย และพบว่าเป็นวินัยร้ายแรงให้เสนอผู้มีอำนาจสั่งให้มีการตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณา⁷⁷ การสอบสวนพิจารณาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 270 วัน⁷⁸ ผลการสอบสวนพิจารณาถ้าไม่มีมูลการกระทำผิดทางวินัยให้มีความเห็นยุติเรื่อง⁷⁹ และเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งยุติโดยเร็วแต่ทั้งนี้ไม่เกิน 240 วัน⁸⁰

ถ้าผลการสอบสวนพิจารณาพบว่าไม่มีมูลการกระทำผิดทางวินัยให้เสนอผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษและออกคำสั่งลงโทษ โดยเร็วแต่ทั้งนี้ไม่เกิน 240 วัน⁸¹ และขยายได้อีก 120 วัน⁸² หากคำสั่งลงโทษที่มีระดับทัณฑ์ไต่ออก ปลดออก ให้เสนอเรื่องแก่คณะกรรมการพิจารณากลับกรองพิจารณาสั่งลงโทษพิจารณาก่อนเสนอผู้มีอำนาจสั่งลงโทษและออกคำสั่งลงโทษ โดยมีระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการกลับกรองฯ 30 วัน⁸³ นับแต่ได้รับสำนวน

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาในการ

ดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

ในฐานะที่ข้าราชการพลเรือนเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ เป็นตัวแทนของหน่วยงานส่วนราชการต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อำนาจความสละกแก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการ และการดำเนินการอื่นๆของทางราชการ จึงต้องมีการประพฤติตนให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจและเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีการประพฤติปฏิบัติตนที่อยู่ในระเบียบวินัย

⁷⁵ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 85. และ⁷⁵ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556, ข้อ 36 (4).

⁷⁶ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556, ข้อ 36 (3) และข้อ 36 วรรคสอง.

⁷⁷ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 86.

⁷⁸ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547, ข้อ 15.

⁷⁹ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547, ข้อ 32 (3).

⁸⁰ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547, ข้อ 36.

⁸¹ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547, ข้อ 36.

⁸² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 87 วรรคสอง. และระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยเหตุจำเป็นในการขยายระยะเวลาการพิจารณาสั่งการทางวินัย พ.ศ. 2547, ข้อ 4.

⁸³ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547, ข้อ 5.

ประชาชนก็มีความเชื่อถือมีความศรัทธาต่อตัว ข้าราชการ หน่วยงานของราชการรวมถึงรัฐบาล โดยรวมอีกด้วยอันเป็นผลดีต่อการบริหารการดำเนินงานราชการและการปกครองประเทศให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพต่อไป

ดังกล่าวกล่าวอธิบายมาแล้วว่า “วินัย” มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงาน การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงาน ฉะนั้น เมื่อจะกำหนดข้อควรปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าบทบัญญัติทางวินัย จึงต้องคำนึงถึงกรณีการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นด้วยว่าจะทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานหรือไม่ ถ้าไม่มีผลกระทบก็ไม่ควรกำหนดเป็นบทวินัย เพราะเมื่อมีการกำหนดเป็นบทวินัยไว้แล้ว ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ บุคลากรต่างๆ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติฝ่าฝืนก็จะผิดวินัยและถูกลงโทษทางวินัยตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ส่วนในกรณีที่บทวินัยมีการบัญญัติกำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่าการกระทำอย่างไรจึงเป็นความผิด เช่น มาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติความผิดวินัยอย่างร้ายแรงว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง”⁸⁴ การที่จะพิจารณาว่าอย่างไรเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ นั้นจะต้องนำเอาจุดมุ่งหมายของวินัย มาประกอบเพื่อพิจารณาว่าการกระทำนั้น มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของงานที่ปฏิบัติหรือไม่อย่างไร ถ้ากระทบไม่ว่าเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อม ก็ถือได้ว่าผิดวินัย ถ้าไม่กระทบก็ไม่ควรจะถือว่ามีความผิดทางวินัย แต่ผลกระทบอาจเป็นผลกระทบโดยอ้อมก็ได้ เช่น การกระทำที่ทำให้เสียชื่อเสียงของตน หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันทำให้ประชาชนไม่เลื่อมใสศรัทธาในระบบราชการและไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการเป็นผลกระทบทางอ้อมที่ทำให้ราชการได้รับความเสียหายได้”⁸⁵

ประเภทของการดำเนินการทางวินัย

สำหรับการดำเนินทางการวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนนั้น แบ่งออกได้ 2 ประเภท โดยยึดลักษณะความผิดทางวินัย เป็นสำคัญ คือ

1. การดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดไม่ร้ายแรง หมายถึง การดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการในกรณีที่มีมูลกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะใช้ดุลพินิจที่จะแต่งตั้ง

⁸⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 , มาตรา 85 (4) บัญญัติว่า การกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง.

⁸⁵ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2553). คู่มือการดำเนินการทางวินัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. หน้า 3.

คณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ได้ หากไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้บังคับบัญชา จะต้องรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้ข้อกล่าวหา แล้วพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือไม่ อย่างไร (มาตรา 92 วรรคหนึ่ง) แล้วจึงดำเนินการไปตามที่กฎหมายกำหนดต่อไปในกรณีที่เป็นความผิดวินัยที่มีลักษณะเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุสมควรลดหย่อนโทษ บทลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง เช่น ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน

2. การดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดอย่างร้ายแรง หมายถึง การดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการในกรณีที่มีมูลกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยปกติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น (มาตรา 93 วรรคหนึ่ง) จะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็เพื่อทำหน้าที่สอบสวนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ยกเว้น ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดไว้ว่าจะไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ ซึ่งจะมีบทลงโทษทางวินัย ที่รุนแรง เช่น การปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

ลักษณะการกระทำที่เป็นวินัยไม่ร้ายแรง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้⁸⁶

1. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
2. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
3. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
4. ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
5. ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

⁸⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562, มาตรา 82 – 83.

6. ต้องรักษาความลับของทางราชการ
7. ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ
8. ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน
9. ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย
10. ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย
11. กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.
12. ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย
13. ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว
14. ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น
15. ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ
16. ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
17. ต้องไม่เป็นการกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
18. ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการก่อกวนก่อกอง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ
19. ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล้วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.
20. ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ
21. ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ลักษณะการกระทำที่เป็นวินัยร้ายแรง

ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติถึงการกระทำของข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีลักษณะต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁷

1. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต
2. ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
3. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความตั้งใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ
4. กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง
5. คู้หนึ่ม เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง
6. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
7. ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
8. ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ลักษณะและระดับของโทษทางวินัย

การกำหนดลักษณะและระดับของโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติหรือกำหนดโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญไว้มี 5 สถาน⁸⁸ ดังต่อไปนี้

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน
3. ลดเงินเดือน
4. ปลดออก
5. ไล่ออก

⁸⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562, มาตรา 85.

⁸⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 88.

ขั้นตอนและระยะเวลาสำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

กรณีเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยเมื่อได้รับรายงานหรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุรีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการสั่งให้มีการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ นั้น เป็นการดำเนินการในขั้นตอนของการสืบสวน ซึ่งมี 2 กรณี ได้แก่ การสืบสวนก่อนการดำเนินการทางวินัย และการสืบสวนอันเป็นการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ

1. การสืบสวนก่อนการดำเนินการทางวินัย

เป็นการสืบสวนเมื่อมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการอาจกระทำผิดวินัยเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่า กรณีมีมูลน่าเชื่อว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร หากกรณีมีมูลก็ต้องดำเนินการทางวินัยต่อไป ถ้ากรณีไม่มีมูลก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัย การสืบสวนในขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องทำเป็นพิธีการ จึงอาจกระทำโดยทางลับได้

ความจำเป็นในการสืบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่ากรณีมีมูลก่อนการดำเนินการทางวินัยนี้ นอกจากจะเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งจะต้องดำเนินการก่อนที่จะทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรีวางแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ว่า⁸⁹ เมื่อมีกรณีร้องเรียนว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยหรือจะดำเนินการอย่างไรแก่ข้าราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ควรสืบสวนให้ได้ความว่ากรณีมีมูลหรือไม่เสียก่อน สำหรับบัตรสนเท่ห์ไม่ควรรับไว้พิจารณา เว้นแต่รายที่ระบุพยานหลักฐานกรณีแวดล้อมปรากฏ ชัดแจ้งตลอดจนระบุพยานบุคคลแน่นอน แต่ถึงแม้จะระบุพยานหลักฐานแน่นอนก็ควรจะได้สืบสวนให้ได้ ความว่ากรณีมีมูลแล้วจึงจะดำเนินการทางวินัย ไม่ควรที่จะดำเนินการทางวินัยไปโดยมิได้สืบสวนให้ได้ ความว่ากรณีมีมูลเสียก่อน

⁸⁹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.148/2502. ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2502.

อย่างไรก็ตามสิ่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าการสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่ควรจะต้องทำก่อนดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใด แม้เพียงแต่ตั้งเรื่องกล่าวหาหรือสอบสวนก็มีผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้นแล้ว และทางราชการเป็นส่วนรวม กล่าวคือ ข้าราชการผู้นั้นจะถูกครหาหรือดูหมิ่น เกือบชังจากเพื่อนข้าราชการซึ่งร่วมงานด้วยกัน ตลอดจนสังคมทั่วไปอันจะกระทบกระเทือนถึงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ยิ่งการสอบสวนใช้เวลานานๆ ก็ยิ่งจะเสียหายหรือเสียประโยชน์แก่ข้าราชการผู้ถูกสอบสวนเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านความดีความชอบ และโอกาสที่จะก้าวหน้า ฉะนั้นจึงสมควรผลิผลตามดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดไป โดยมิได้สืบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงเสียก่อนว่ากรณีมีมูล ทั้งนี้ มีบทกฎหมายที่กำหนดว่าควรจะได้สืบสวนให้ได้ความว่า กรณีมีมูลเสียก่อนแล้วจึงจะดำเนินการทางวินัย คือ

มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับผิดชอบ หรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน หรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณี ไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้”

จากข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นว่า เป็นวิธีการก่อนดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่า ข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

กรณีที่ต้องทำการสืบสวน ได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัย ซึ่งการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัยนั้น อาจมีที่มาอันเป็นมูลกรณีแห่งเรื่องที่ปรากฏขึ้นหลายทาง เช่น

1) มีผู้ร้องเรียนขึ้นมากล่าวหาว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัย โดยผู้ร้องเรียนนั้นได้แจ้งชื่อและที่อยู่ของตนเป็นที่แน่นอน พร้อมทั้งระบุกรณีที่เกิดกล่าวหาว่า ข้าราชการกระทำความผิดวินัยนั้นพอที่สามารถดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ กรณีเช่นนี้ ก็ควรสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเสียก่อนว่า กรณีมีมูลตามที่ร้องเรียนกล่าวหาหรือไม่

2) ผู้บังคับบัญชาารู้เห็นหรือสงสัยว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจรู้เห็นการกระทำเอง หรือมีผู้บอกให้รู้หรือพบเห็นจากเอกสารหลักฐานก็ได้ ซึ่งควรสืบสวนหาข้อเท็จจริงก่อนว่ากรณีมีมูลการกระทำผิดวินัยหรือไม่

3) ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นแจ้งมาให้ทราบ ว่า ข้าราชการในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย หรือสงสัยว่ากระทำผิดวินัย เช่น ได้รับแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ก.พ. หรือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

4) มีบัตรสนเท่ห์กล่าวหาว่า ข้าราชการในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย โดยบัตรสนเท่ห์

อนึ่ง การสืบสวนกระทำได้ 2 วิธี ได้แก่ การสืบสวนโดยทางลับ และการสืบสวนโดยเปิดเผย กล่าวคือ⁹⁰

ก) การสืบสวนโดยทางลับ ได้แก่ การหาข้อเท็จจริงที่ดำเนินการไปโดยมิให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดรู้ตัวถึงเรื่องที่จะทำการสืบสวน โดยใช้วิธีการที่เหมาะสม เช่น เข้าไปพูดคุยปกติ แล้วหว่านล้อมให้เข้าประเด็นที่ต้องการทราบ หรือแอบแทรกเข้าไปอยู่ในเหตุการณ์ เพื่อจะได้ทราบถึงความเคลื่อนไหว หรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้น

ข) การสืบสวนโดยเปิดเผย ได้แก่ การหาข้อเท็จจริงโดยวิธีแจ้งหรือแสดงให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดทราบถึงประเด็นแห่งความผิด และขอให้ชี้แจงแสดงเหตุผลแก่ข้อกล่าวหาโดยผู้สืบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่

เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องทำการพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า มีการกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เนื่องจากกระบวนการดำเนินการจะมีความแตกต่างกัน

2. การสืบสวนอันเป็นการดำเนินการทางวินัย

เป็นการสืบสวนอันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง เช่น

⁹⁰ ททัยรัตน์ ลักษณะจินดา. คู่มือการสืบสวนข้อเท็จจริง และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2563, หน้าที่ 1.

กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า 15 วัน ไม่จำเป็นจะต้องสอบสวนว่าละทิ้งหน้าที่ราชการหรือไม่ แต่การสืบสวนในกรณีนี้เป็นการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิด วินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่า 15 วัน มีเหตุผลอันสมควร หรือไม่ หรือเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่าผู้นั้น มีพฤติการณ์อันจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของ ทางราชการหรือไม่

สำหรับวิธีการสืบสวนนั้น สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ การสืบสวนทางวินัยไม่มี กฎหมายหรือระเบียบการใดที่กำหนดแนวทาง ปฏิบัติ ดังนั้น การสืบสวนอาจจะกระทำโดยวิธีใดก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะสืบสวนว่าจะใช้วิธีการอย่างไรจึงจะเหมาะสมและให้ได้มาซึ่ง ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวนก็ได้ หรือ อาจส่งประเด็นไปให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัด อำเภอ หรือสถานทูตช่วยทำการสืบสวนก็ได้

แต่ถ้าเป็นการสืบสวนโดยทางลับ จะเป็นการดำเนินการสืบสวนโดยไม่ให้ผู้ถูกสงสัยว่าเป็น ผู้กระทำผิด รู้ตัวถึงเรื่องที่จะกระทำการสืบสวน เป็นการสืบสวนเพียงเพื่อที่จะให้ได้ทราบถึง ความเคลื่อนไหวหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ว่ามีแนวโน้มพอที่จะเชื่อได้ว่าใครเป็น ผู้กระทำผิดหรือผู้นั้นได้กระทำผิดจริงหรือไม่

หากเป็นการสืบสวน โดยเปิดเผยจะเป็นการหาข้อเท็จจริง โดยวิธีแจ้งหรือแสดงให้ ผู้ถูกสงสัย หรือผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงประเด็นแห่งความผิดและขอให้เขาชี้แจงแสดงเหตุผลแก่ข้อ กล่าวหาโดยปกติผู้สืบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่หรือข้อมูลต่างๆ ไว้ก่อน เพื่อสะดวกในการที่จะชี้หรือยืนยันถึงข้อกล่าวหา

แต่สำหรับการสอบสวนทางวินัย ซึ่งหมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการ ดำเนินการใดๆ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือพิสูจน์เกี่ยวกับ เรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ได้ความจริงและยุติธรรม เพื่อที่จะพิจารณาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย ตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ถ้ากระทำผิดจริงก็จะได้ลงโทษผู้กระทำผิดนั้น แต่หากมิได้กระทำผิดก็สั่ง ยุติเรื่อง ดังนั้น การสอบสวนทางวินัย จึงแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การสอบสวนที่ไม่เป็น กระบวนการตามกฎหมาย และการสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย กล่าวคือ

1. การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนเพื่อพิจารณา ลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนดำเนินการ สอบสวนตามกฎหมาย

โดยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92 กำหนดเป็นหลักการว่า ถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ามีมูล หากความผิดนั้นมีใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

การสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถือเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นการสอบสวนในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ด้วยการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำสืบแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งควรดำเนินการ ตามขั้นตอนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการสอบสวนพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎ มีสาระสำคัญโดยสรุป 7 ประการ คือ

1) เรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำการใด เมื่อใด อย่างไร พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้ง สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

2) ถามผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร

3) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่า ได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาให้ผู้สอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า การกระทำตามที่ถูกกล่าวหา นั้นเป็นความผิดวินัยกรณีใด อย่างไร หากผู้ถูกกล่าวหา ยังคงยืนยันตามที่รับสารภาพ ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพ รวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพ (ถ้ามี) และสาเหตุแห่งการกระทำไว้ด้วย แล้วพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยกรณีใด มาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด

4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ ให้ผู้สอบสวนดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาแล้วพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใดหรือไม่ อย่างไร แล้วเรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งข้อกล่าวหาอีกครั้ง โดยระบุข้อกล่าวหา

ที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่า เป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

5) ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือให้ถ้อยคำต่อผู้สอบสวน และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานขอให้ผู้สอบสวนเรียกมาก็ได้

6) พิจารณาเปรียบเทียบพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่หักล้างข้อกล่าวหาและวินิจฉัยลงความเห็น ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร ถ้าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด แล้วทำรายงานการสอบสวน

7) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสอบสวนเอง หรือพิจารณารายงานการสอบสวนรวมทั้งสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัย หรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัยก็ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างไร้แรง และอยู่ในอำนาจของคนที่จะลงโทษได้ ก็ให้สั่งลงโทษตามอำนาจหน้าที่ตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิดในกรณีที่กระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

2. การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้โดยถูกต้องครบถ้วน แล้วนำผลการดำเนินการดังกล่าวไปออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมจะทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายกำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และเพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง

ดังนั้น การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย จึงต้องดำเนินการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ คือ การสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 รวมทั้งกฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน ดังนี้

1) กรณีที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือหลายกรณีดังต่อไปนี้ คือ

1.1) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้

1.2) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

1.3) ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

1.4) เปิดเผยความลับของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

1.5) รายงานเท็จหรือรายงาน โดยปกปิดข้อความจริงที่ควรต้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

1.6) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

1.7) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

1.8) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษหนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

1.9) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงข้อยกเว้นของความผิดวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวข้างต้น สำหรับกรณีที่เป็นการผิดชัดแจ้ง คือ กระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่า 15 วัน หรือกรณีผู้กระทำผิดให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้

2) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้แก่

2.1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งทุกระดับในทุกกระทรวง ทบวง กรม

2.2) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

2.3) ผู้รับมอบอำนาจ

2.4) ผู้รักษาราชการแทน หรือผู้รักษาการในตำแหน่ง

3) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวน จะต้องประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการอย่างน้อย 2 คน ให้คนหนึ่งเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ (กรณีจำเป็น) สำหรับคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน ต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยประธานคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และต้องมิติดิกร หรือผู้ได้รับการอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยหรือผู้มี ประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อย 1 คนร่วมเป็นกรรมการสอบสวน

โดยเมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนทราบ ในการนี้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้

4) การประชุมพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนและการลงมติ

4.1) ต้องมีกรรมการสอบสวนมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมด

4.2) ต้องมีประธานกรรมการอยู่ร่วมประชุมด้วย (เว้นแต่มีเหตุจำเป็น)

4.3) การลงมติให้ถือเสียงข้างมาก

ยกเว้นการประชุมต่อไปนี้ต้องมีกรรมการสอบสวนมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 คน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสอบสวนทั้งหมด คือ กรณีการประชุมพิจารณาพยานหลักฐานที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา และกรณีการประชุมเพื่อพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ

5) การแจ้งข้อกล่าวหา จะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

5.1) การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา (ตามแบบ ส.ว.2) คณะกรรมการสอบสวนได้รับคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนแล้วต้องวางแนวทางการสอบสวนแล้วเรียกผู้ถูกกล่าวหา

มาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และแจ้งด้วยว่า ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิจะได้รับแจ้ง สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมีสิทธิจะให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ โดยการแจ้งตาม แบบ ส.ว.2

5.2) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (ตามแบบ ส.ว.3) เมื่อได้แจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ ส.ว.2 ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการจะต้องประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างไร โดยระบุ วัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน มี 6 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. เมื่อมีกรณีกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อสั่งดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่⁹¹

2. เมื่อผลการสืบสวนมีมูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่หากพิจารณาแล้วไม่มีมูลความผิดก็สั่งให้ยุติเรื่อง ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องรีบดำเนินการให้เสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่พิจารณาเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ใน กรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว⁹²

3. เมื่อผลการสืบสวนมีมูลความผิดวินัยร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน⁹³

⁹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 90 และมาตรา 91.

⁹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 92 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 9.

⁹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 93 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 11(4) และข้อ 13.

4. คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนให้เสร็จภายใน 60 วัน⁹⁴ และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนและจัดทำรายงานการสอบสวนพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่มีการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรก แต่ไม่เกิน 240 วัน⁹⁵

5. หลังจากคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐาน ให้สรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นว่าการณีก่ออาชญากรรมมีความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่อย่างไร และเสนอให้กับผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป⁹⁶

6. ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้พิจารณาสั่งการดังต่อไปนี้⁹⁷

6.1 ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน กรณีสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีมูลความผิด ผู้สั่งแต่งตั้งต้องพิจารณาสั่ง ยุติเรื่อง ภายในระยะเวลา 45 วัน

6.2 ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน กรณีสืบข้อเท็จจริงมีมูลความผิดวินัยร้ายแรง ผู้สั่งแต่งตั้งต้องพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยภายในระยะเวลา 45 วัน

6.3 ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีสอบสวนข้อเท็จจริงไม่มีมูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือมีความผิดวินัยร้ายแรงไม่ถึงขั้นปลดออก ไล่ออก ผู้สั่งแต่งตั้งต้องพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยโดยเร็ว

6.4 ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีสอบสวนข้อเท็จจริงมีมูลความผิดวินัยร้ายแรง ผู้สั่งแต่งตั้งต้องพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยโดยเร็ว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนทั้ง 6 ขั้นตอนข้างต้นแล้ว ทำให้สามารถนำมาสรุปและแสดงออกเป็นแผนภาพได้ ปรากฏตามภาพที่ 2

⁹⁴ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 13.

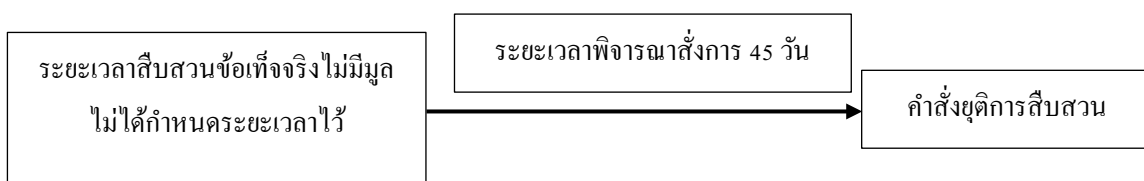
⁹⁵ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 54.

⁹⁶ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ 30 และ 31.

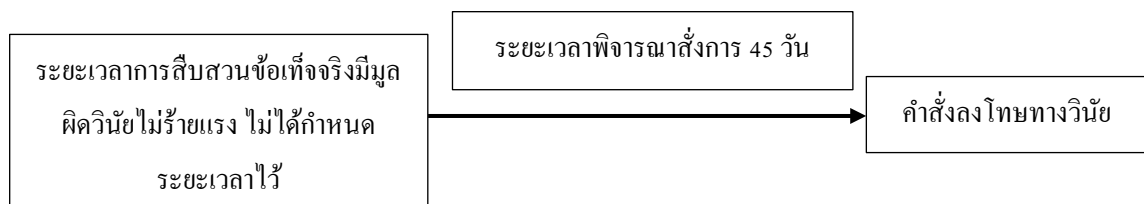
⁹⁷ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 56., กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ 32.

ภาพที่ 2 ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองสำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

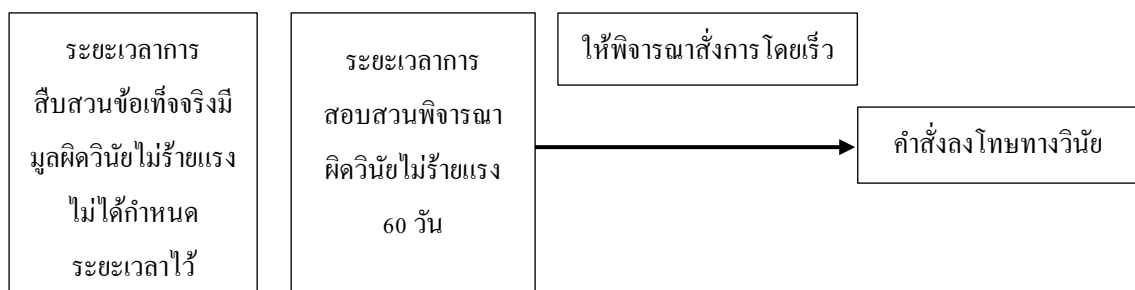
1. กรณีสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีมูล



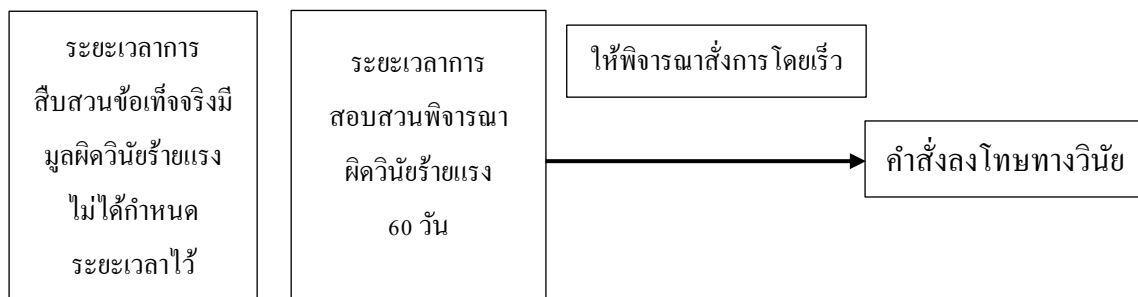
2. กรณีสืบสวนข้อเท็จจริงมีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง



3. กรณีสอบสวนข้อเท็จจริงผิดวินัยไม่ร้ายแรง



4. กรณีสอบสวนข้อเท็จจริงผิดวินัยร้ายแรง



2.8 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

สำหรับข้าราชการฝ่ายอื่นในประเทศไทยที่มีอยู่จำนวนมากอีกฝ่ายหนึ่งคือข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดหรือวางแนวทางของการควบคุม กำกับดูแลหรือการดำเนินการทางวินัยไว้ มีสาระสำคัญอันเป็นพื้นฐานในเบื้องต้นคือ วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ข้อบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อพึงปฏิบัติตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ในมาตรา 82 ถึงมาตรา 97 โดยลักษณะความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจรรยาบรรณไว้อย่างเข้มงวดและเคร่งครัดกว่าข้าราชการประเภทอื่น อาทิ การกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติตน เป็นแบบอย่างที่ดี ไม่เฉพาะแก่ผู้เรียนเท่านั้น แต่ยังต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับชุมชนและสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประพฤติปฏิบัติตน เหมาะสมกับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้วิชาชีพทางการศึกษาเป็นวิชาชีพควบคุม และสอดคล้องกับคุณสมบัติ ของผู้ที่ จะเข้ามารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 รวมถึงเพื่อให้ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลทั่วไปด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดให้ความผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ใช้อย่างเข้มงวดและเคร่งครัด โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจรรยาบรรณนั้น ก็เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดระบบคุณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเพื่อยกระดับ มาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง และเป็นที่ยอมรับศรัทธา ของสังคมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ลักษณะการกระทำที่เป็นวินัยไม่ร้ายแรงและ/หรือวินัยร้ายแรง

1. ต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจและมีหน้าที่วางรากฐานให้เกิดระบอบการปกครองเช่นว่านั้น

2. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสมอภาค และเที่ยงธรรม มีความวิริยะ อุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด

3. ต้องห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

4. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

5. ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ประมาท เลินเล่อ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

6. ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงแต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือภายในเจ็ดวัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้และเมื่อเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม

7. การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

8. ต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียน จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมิได้

9. การละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

10. ต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและระหว่างข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

11. การกลั่นแกล้ง คุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียน หรือประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

12. ต้องไม่กลั่นแกล้ง กล่าวหาหรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความเป็นจริง การกระทำเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

13. ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน เป็นการกระทำโดยมีความมุ่งหมายจะให้เป็นการซื้อขาย หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้ หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยมิชอบหรือเสื่อมเสียความเที่ยงธรรม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

14. ต้องไม่คัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่น โดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่น หรือจ้าง วาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการเพื่อไปใช้ในการเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนวิทยฐานะหรือการให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น การฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

15. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ร่วมดำเนินการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานของผู้อื่น โดยมิชอบ หรือรับจัดทำผลงานทางวิชาการไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้น ไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

16. ต้องไม่เป็นการรวมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

17. ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยต้องไม่อาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตนแสดงการฝักใฝ่ส่งเสริม เกื้อกูล สนับสนุนบุคคล กลุ่มบุคคล หรือพรรคการเมืองใด

18. ต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการทุจริตโดยการซื้อสิทธิหรือขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งจะต้องไม่ให้การส่งเสริม สนับสนุน หรือชักจูงให้ผู้อื่นกระทำการในลักษณะเดียวกัน การดำเนินการที่ฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

19. ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

20. การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

21. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด เล่นการพนันเป็นอาชญากรรม หรือกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ลักษณะและระดับของโทษทางวินัย

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จึงต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ โดยโทษทางวินัยมี 5 สถาน⁹⁸ คือ

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน
3. ลดเงินเดือน
4. ปลดออก
5. ไล่ออก

สำหรับผู้ซึ่งถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออกจากราชการ

⁹⁸ พระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 96.

ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1. เมื่อมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษา กระทำผิดวินัย ให้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า⁹⁹

2. การสืบสวนข้อเท็จจริง ไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบใดกำหนดวิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติโดยตรง จึงต้องใช้วิธีการสืบสวนในทางลับ หรือการสืบสวนเป็นทางการ และนำพยานหลักฐานต่างๆ มาวิเคราะห์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่ามีมูลตามข้อกล่าวหาหรือไม่¹⁰⁰

3. การสอบสวนทางวินัย หากไม่มีมูลให้ยุติเรื่อง¹⁰¹ ต้องทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วัน และเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณา สั่งการยุติเรื่อง ภายใน 60 วันต่อไป

4. หากการสืบสวนข้อเท็จจริงพบมีมูลการกระทำผิดวินัย และเป็นวินัยไม่ร้ายแรง ให้สอบสวนภายใน 90 วัน¹⁰² และเสนอผู้ที่มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษได้ โดยพิจารณาจากสำนวนสืบสวนข้อเท็จจริง โดยผู้ที่มีอำนาจมีระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการภายใน 60 วัน นับจากได้รับสำนวน¹⁰³

5. หากมีมูลการกระทำผิดวินัย และพบว่าเป็นวินัยร้ายแรงให้ทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วันและขอขยายได้ครั้งละไม่เกิน 60 วัน¹⁰⁴ โดยผู้ที่มีอำนาจมีระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการภายใน 60 วัน นับจากได้รับสำนวน¹⁰⁵

ดังนั้น หากสรุปขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งบัญญัติหรือกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จะปรากฏรายละเอียดตามภาพที่ 3

⁹⁹ พระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 96.

¹⁰⁰ ททัษรัตน์ ลักษณะจินดา. คู่มือการสืบสวนข้อเท็จจริง. หน้า 1.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 96. และกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ 21.

¹⁰² กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550, ข้อ 21.

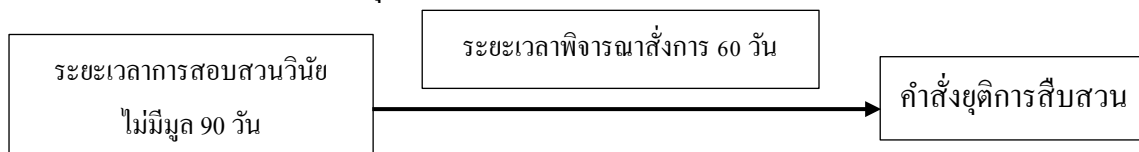
¹⁰³ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550, ข้อ 40(1).

¹⁰⁴ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550, ข้อ 20.

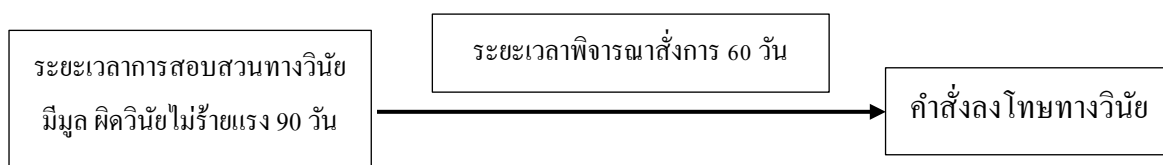
¹⁰⁵ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550, ข้อ 40(3).

ภาพที่ 3 ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองสำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

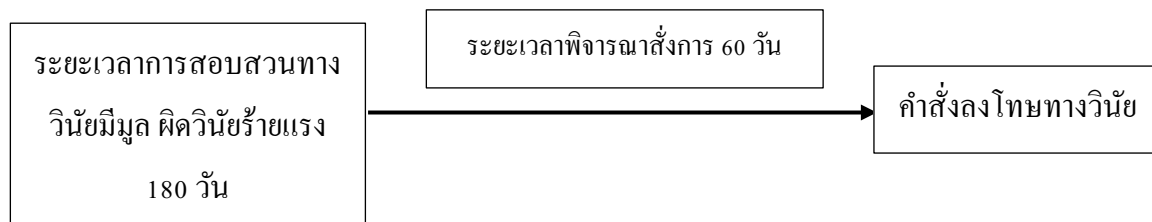
1. กรณีการสอบสวนทางวินัย สั่งยุติเรื่อง



2. กรณีสืบสวนข้อเท็จจริงมีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง



3. กรณีสอบสวนข้อเท็จจริงผิดวินัยร้ายแรง



2.9 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการ

การดำเนินการทางวินัย การลงโทษและการอุทธรณ์ของข้าราชการอัยการ¹⁰⁶ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัย คือ ระเบียบคณะกรรมการอัยการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยและการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2554 และระเบียบคณะกรรมการอัยการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554

¹⁰⁶ นายคุณย์พินิจ กิตติศักดิ์. (2556). ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการของสำนักงานอัยการสูงสุด. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการอัยการ คือ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายอัยการ และการสั่งให้ข้าราชการฝ่ายอัยการออกจากราชการ คณะกรรมการอัยการ เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.” ประกอบด้วย 1) อัยการสูงสุดเป็นประธาน 2) รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้รองอัยการสูงสุดที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นรองประธาน 3) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจาก ข้าราชการอัยการชั้น 6 ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน และเลือกจาก ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 ข (2) (3) (4) (5) (6) และ (7) สามคน 4) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคนและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหนึ่งคน 5) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กรหรือด้านการบริหารจัดการ ซึ่งประธานและกรรมการตาม 2) 3) และ 4) เป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็น ข้าราชการฝ่ายอัยการจำนวนหนึ่งคน และให้ ก.อ. แต่งตั้งข้าราชการอัยการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.อ.

สำหรับคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) นั้น นอกจากอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการและกฎหมายอื่น ก.อ. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งข้าราชการฝ่ายอัยการ
2. เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
3. ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดระบบ การแก้ไข และการรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการฝ่ายอัยการ
4. ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ การสงเคราะห์อื่น เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินค่าตอบแทนพิเศษอื่นแก่ข้าราชการฝ่ายอัยการ
5. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการอัยการ

6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายอัยการ

7. ออกระเบียบเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของข้าราชการฝ่ายอัยการ

8. พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายอัยการ และการสั่งให้ข้าราชการฝ่ายอัยการออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

9. ออกระเบียบเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การรับเงินเดือนการเลื่อนเงินเดือน การรักษาจริยธรรม การออกจากราชการ การคุ้มครองระบบคุณธรรม และการจัดระเบียบข้าราชการตุลาการ

10. แต่งตั้งอนุกรรมการ บุคคล หรือคณะบุคคลเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่ ก.อ. มอบหมาย

11. ออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อกำหนดการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการ

ลักษณะการกระทำที่เป็นวินัยไม่ร้ายแรงและ/หรือวินัยร้ายแรง

1. ข้าราชการอัยการต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ¹⁰⁷

2. ข้าราชการอัยการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนทางการเมืองอื่นใด หรือผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการอัยการจะเข้าเป็นผู้กระทำการร่วม กระทำการ หรือสนับสนุนในการโฆษณาหรือชักชวนใดๆ อันเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้¹⁰⁸

3. ข้าราชการอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาสั่งคดี ห้ามมิให้ขัดขืนหลีกเลี่ยง ถ้าไม่เห็นพ้องด้วยคำสั่งนั้นจะเสนอความเห็นคัดทานเป็นหนังสือก็ได้ แต่ต้องเสนอโดยด่วน และเมื่อได้คัดทานดังกล่าวแล้วผู้บังคับบัญชามีได้สั่งถอนหรือแก้คำสั่งที่ส่งไป ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม แต่ให้ผู้บังคับบัญชาริบรายงานขึ้นไปยังอัยการสูงสุดตามลำดับในการปฏิบัติราชการ ห้ามมิให้กระทำการข่มผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่จะได้รับการอนุญาต

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 61.

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 62.

4. ข้าราชการอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ และด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและเที่ยงธรรม
5. ข้าราชการอัยการต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความที่ควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จ
6. ข้าราชการอัยการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ มิได้
7. ข้าราชการอัยการต้องไม่ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด
8. ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นการกรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
9. ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือตำแหน่งอื่นตามที่ ก.อ. กำหนด
10. ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
11. ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นการกรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.อ. ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.อ. กำหนด
12. ข้าราชการอัยการต้องไม่เป็นการกรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมายหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานทำนองเดียวกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนบริษัท
13. ข้าราชการอัยการต้องไม่ประพฤติตนเป็นคนเสเพล มีหนี้สินรุงรัง เสพของมีนเมาจนไม่สามารถครองสติได้ เล่นการพนันเป็นอาชญา กระทำความผิดอาญา หรือกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่ว หรือกระทำการอื่นใดอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ
14. ข้าราชการอัยการต้องสุภาพเรียบร้อย และห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยามบุคคลใด
15. ข้าราชการอัยการต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก และให้ความสงเคราะห์ต่อประชาชน ผู้มาติดต่อในกิจการอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า
16. ข้าราชการอัยการต้องรักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการและต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ
17. ข้าราชการอัยการต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

18. ข้าราชการอัยการต้องรักษาความลับของทางราชการ

19. ผู้บังคับบัญชาผู้ใดรู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดแล้วไม่จัดการสอบสวนพิจารณาและดำเนินการหรือไม่จัดการลงโทษตามอำนาจและหน้าที่ หรือจัดการลงโทษโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นกระทำผิดวินัย

ลักษณะหรือระดับของการลงโทษ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 บัญญัติว่าเมื่อข้าราชการอัยการกระทำผิดวินัย จะมีโทษทางวินัย 5 สถานด้วยกัน¹⁰⁹ คือ

1. ไล่ออก
2. ปลดออก
3. ให้ออก
4. งดการเลื่อนตำแหน่ง หรืองดเลื่อนชั้นหรือขึ้นเงินเดือน
5. ภาคทัณฑ์

ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการ

เมื่อข้าราชการอัยการผู้ใดถูกกล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนขั้นต้นโดยมิชักช้า ผู้บังคับบัญชาระดับใดมีอำนาจดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ข้าราชการอัยการระดับใด รวมตลอดทั้งวิธีการสอบสวนขั้นต้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.อ. กำหนด¹¹⁰ ส่วนการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับอัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.อ. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.อ. กำหนด โดยแบ่งออกเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้นและหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

1. หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้น มีดังนี้

1.1 ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการสอบสวนขั้นต้น คือ

ก) อัยการสูงสุดสำหรับข้าราชการอัยการทุกตำแหน่ง ยกเว้นรองอัยการสูงสุด

ข) อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาคหรืออัยการจังหวัด สำหรับข้าราชการอัยการทุกตำแหน่งซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา¹¹¹

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 84.

¹¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 74 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

¹¹¹ ระเบียบคณะกรรมการอัยการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้นฯ พ.ศ. 2554, ข้อ 3.

1.2 เมื่อข้าราชการอัยการผู้ใดถูกกล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการสอบสวนขั้นต้นเพื่อให้ได้ความจริงและเป็นธรรมโดยมิชักช้า การดำเนินการสอบสวนขั้นต้นโดยผู้บังคับบัญชา คือ อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาค หรืออัยการจังหวัด ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุดทราบทันที

1.3 ผู้บังคับบัญชาอาจไม่ดำเนินการสอบสวนก็ได้ กรณีการกล่าวหาดังต่อไปนี้ คือ การกล่าวหาเป็นบัตรสนเท่ห์ซึ่งไม่มีพยานหลักฐานแวดล้อมปรากฏชัดแจ้งตลอดจนไม่ชี้พยานบุคคลแน่นอนพอที่จะสอบสวนได้ หรือการกล่าวหาไม่มีข้อมูล หรือไม่มีสาระเพียงพอให้สอบสวนหาความจริงได้

1.4 กรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาหลายคน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาบางคนไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาของตน ผู้บังคับบัญชานั้น ไม่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนขั้นต้น ทั้งนี้ ให้รับรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการ

1.5 กรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่าการกล่าวหา หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย เป็นกรณีที่จะดำเนินการสอบสวนได้ ผู้บังคับบัญชาอาจมอบหมายให้ข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้นเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนขั้นต้นแทนก็ได้ ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ให้ผู้บังคับบัญชานั้นรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการ

1.6 คณะกรรมการสอบสวนขั้นต้น ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคนที่เป็นข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา เว้นแต่มีความจำเป็นจะแต่งตั้งกรรมการจากข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาก็ได้โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

1.7 ผู้ได้รับมอบหมายหรือคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้นต้องดำเนินการสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วสรุปความเห็นรวมทั้งความเห็นแย้งถ้ามี เสนอต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ถ้ามีความจำเป็นซึ่งจะสอบสวนไม่ทันภายในกำหนดเวลานั้น ก็ให้ขออนุมัติต่อผู้บังคับบัญชาขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง แต่ละครั้งเป็นเวลาไม่เกิน 30 วัน และต้องแสดงเหตุที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วยทุกครั้ง แต่ถ้าขยายเวลาแล้วผู้ได้รับมอบหมายหรือคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้นยังสอบสวนไม่เสร็จ ให้รายงานผู้บังคับบัญชาพร้อมแสดงเหตุ ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาจะให้สอบสวนภายในเวลาที่กำหนดตามที่จำเป็นก็ได้

1.8 การดำเนินการสอบสวนขั้นต้นจะทำโดยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องชี้แจงเรื่องราวเป็นหนังสือ หรือสอบสวนข้อเท็จจริง หรือบันทึกเรื่องราวและความเห็นก็ได้ ห้ามมิให้ผู้ดำเนินการ

สอบสวนชั้นต้นส่งหนังสือร้องเรียน ถ้ามี ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่ต้องสรุปสาระสำคัญของหนังสือร้องเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยมีให้แจ้งข้อมูลใดที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงตัวบุคคลผู้ร้องเรียน

1.9 ผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้น ต้องสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยไม่ต้องระบุชื่อพยาน เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ

1.10 ผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้น ต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงตลอดจนนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะขอให้ผู้ดำเนินการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้

1.11 ผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้น ต้องทำรายงานการสอบสวน โดยสรุปข้อเท็จจริงพร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยหรือไม่ ตามมาตราใดและควรลงโทษสถานใด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

1.12 เมื่อผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยหรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่อง แล้วรายงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบและพิจารณา

แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณา

หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยหรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่องได้ หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

สำหรับกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สอบสวนชั้นต้นแล้ว เห็นว่า ข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการ คือ ผู้บังคับบัญชาจะเสนอ ก.อ. เพื่อมีมติลงโทษ งดการเลื่อนตำแหน่ง หรือลดเลื่อนชั้นหรือขึ้นเงินเดือน เป็นเวลาไม่เกินสามปี หรือลงโทษภาคทัณฑ์โดยจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อ ก.อ. พิจารณาเห็นสมควรลงโทษสถานใด ก็ให้ประธาน ก.อ. สั่งตามมตินั้น ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควร งดโทษจะงดโทษให้โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

1.13 กรณีที่ผู้บังคับบัญชา เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดเป็นกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้น ต้องสรุปข้อเท็จจริงทั้ง

แสดงความเห็นว่ามีมูลเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีใด ตามมาตราใด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วให้รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุด

หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยหรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัย ให้ส่งยุติเรื่องได้ หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

1.14 เมื่อผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุด ตาม (12) (13) และอัยการสูงสุด เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานประธานคณะกรรมการอัยการ เพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สอบสวนชั้นต้นแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และอัยการสูงสุดเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานประธานคณะกรรมการอัยการ เพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยให้ดำเนินการ คือ

(1) ให้ ก.อ. แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อย่างน้อยสามคนเพื่อทำการสอบสวน กรรมการสอบสวนต้องเป็นข้าราชการอัยการ ในกรณีที่มีการสอบสวนชั้นต้นเกิดจากการร้องเรียนของบุคคลใด หากผลการสอบสวนชั้นต้นปรากฏว่ามีมูลตามที่ร้องเรียน ผู้ใดจะกล่าวหาฟ้องร้อง ผู้ร้องเรียนนั้นในความผิดทางอาญาหรือทางแพ่งเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องเรียนที่มีมูลนั้นมิได้

(2) ข้าราชการอัยการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.อ. กำหนด หรือได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือต่อคณะกรรมการสอบสวน เมื่อได้สอบสวนชั้นต้น ประธาน ก.อ. โดยความเห็นชอบของ ก.อ. จะพิจารณาสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้

ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดเท่าที่มีอยู่ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำพยานหลักฐานเข้าสืบแกข้อกล่าวหาได้ด้วยในการแจ้งรายละเอียด ห้ามมิให้คณะกรรมการสอบสวนส่งหนังสือร้องเรียนถ้ามี ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาแต่ต้องสรุปสาระสำคัญของหนังสือร้องเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยมีให้แจ้งข้อมูลใดที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงตัวบุคคลผู้ร้องเรียนให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้เสร็จโดยเร็วไม่ช้ากว่าเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง ถ้ามีความจำเป็นซึ่งจะสอบสวนไม่ทันภายในกำหนดนั้นก็ให้ขออนุมัติจากผู้แต่งตั้งขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง แต่ละครั้งเป็นเวลาไม่เกินสามสิบวันและต้องแสดงเหตุที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วยทุกครั้ง

แต่ถ้าขยายเวลาแล้วยังสอบสวนไม่เสร็จ ผู้แต่งตั้งจะอนุมัติให้ขยายเวลาต่อไปอีกได้ ต่อเมื่อได้แจ้งให้ ก.อ. ทราบแล้ว หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง มีดังนี้

1. ให้ ก.อ. แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการจากข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา เว้นแต่ มีความจำเป็นจะแต่งตั้งคณะกรรมการจากข้าราชการอัยการซึ่งมีอาวุโสต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา¹¹²

2. คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นให้มีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการด้วยก็ได้

3. คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ประธาน ก.อ. เป็นผู้ลงนามแทน

4. ผู้ถูกกล่าวหาอาจคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนคนหนึ่งคนใดได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อ ก.อ. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือ ถ้าทราบเหตุที่พึงคัดค้านในระหว่างการสอบสวน ก็ให้ยื่นหนังสือคัดค้านต่อ ก.อ. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน

5. ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ต้องมีกรรมการร่วมสอบสวนอย่างน้อยสองคนจึงจะเป็นองค์คณะทำการสอบสวนได้ ในการประชุมปรึกษาต้องมีประธานกรรมการ และกรรมการอื่นมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดแต่ไม่น้อยกว่าสามคนจึงจะเป็นองค์คณะดำเนินการประชุมปรึกษาได้ การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนและห้ามมิให้งดออกเสียง ถ้ามีคะแนนเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

6. คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนให้เสร็จโดยเร็วไม่ช้ากว่า 90 วันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง ถ้ามีความจำเป็นซึ่งจะสอบสวนไม่ทันภายในกำหนดเวลานั้นก็ให้ขออนุมัติจากประธาน ก.อ. ในฐานะผู้แต่งตั้งขอขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง แต่แต่ละครั้งเป็นเวลาไม่เกินสามสิบวัน และต้องแสดงเหตุที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วยทุกครั้ง

7. ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้ง และอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำการใด เมื่อใด อย่างไร พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิที่จะชี้แจงหรือให้ถ้อยคำหรือโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานเข้าสืบ

¹¹² ระเบียบคณะกรรมการอัยการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2554, ข้อ 6.

แก้ข้อกล่าวหาได้ ในการแจ้งรายละเอียดดังกล่าว ห้ามมิให้คณะกรรมการสอบสวนส่งหนังสือร้องเรียนถ้ามี ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่ต้องสรุปสาระสำคัญของหนังสือร้องเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยมีให้แจ้งข้อมูลใดที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงตัวบุคคลผู้ร้องเรียน

8. เมื่อได้รับทราบบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาอาจให้ถ้อยคำหรือทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการสอบสวนภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ได้ยื่นคำชี้แจงภายในกำหนดระยะเวลา ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป โดยไม่ต้องสอบสวนตัวผู้ถูกกล่าวหา แต่ต้องบันทึกเหตุอันไว้ใจในสำนวนการสอบสวน และผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ก่อนการสอบสวนเสร็จสิ้น

9. ผู้ถูกกล่าวหาหรือคู่กรณี ที่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนมีสิทธิหน้าที่ปรึกษาซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้ใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ และให้ที่ปรึกษาลงลายมือชื่อไว้ด้วย ถ้าที่ปรึกษาไม่สามารถหรือไม่ยอมลงลายมือชื่อให้คณะกรรมการสอบสวนจัดแจ้งเหตุที่ไม่มีลายมือชื่อนั้นไว้แทนการลงลายมือชื่อ

10. นอกจากผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิหน้าที่ปรึกษาซึ่งเป็นทนายความ หรือบุคคลที่ตนไว้ใจเข้ามาฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ ในการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ซึ่งจะถูกสอบปากคำเข้ามาในที่สอบสวนคราวละหนึ่งคน และห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวนเว้นแต่บุคคลซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน

11. เมื่อเสร็จสิ้นการรวบรวมพยานหลักฐานของฝ่ายผู้กล่าวหาแล้วให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา โดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่ต้องระบุชื่อพยาน

12. ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงตลอดจนนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะขอให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้

ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการ กล่าวโดยสรุป

1. เมื่อข้าราชการอัยการผู้ใดถูกกล่าวหาหรือมี กรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนขั้นต้นโดยมิชักช้า¹¹³
2. เมื่อผู้บังคับบัญชาได้มอบหมาย หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้น ให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งการมอบหมายหรือคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ได้รับมอบหมายหรือคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้นและผู้ถูกกล่าวหาทราบ¹¹⁴
3. ให้ผู้ได้รับมอบหมายหรือคณะกรรมการสอบสวนขั้นต้นดำเนินการสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วสรุปความเห็นรวมทั้งความเห็นแย้งถ้ามีเสนอต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้ง แล้วแต่กรณีถ้ามีความจำเป็น ซึ่งจะสอบสวนไม่ทันภายในกำหนดเวลานั้น ก็ให้ขออนุมัติต่อผู้บังคับบัญชาขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้งแต่ละครั้งเป็นเวลาไม่เกิน 30 วัน¹¹⁵ และระยะเวลาทำการสอบสวนขั้นต้นไม่เกิน 90 วัน
4. เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับสำนวนการสอบสวนขั้นต้นตาม ข้อ 3. แล้ว ให้ดำเนินการดังนี้
 - 4.1 พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยหรือการกระทำของ ผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่อง แล้วรายงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบและพิจารณา¹¹⁶
 - 4.2 ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ รายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการอัยการพิจารณาต่อไป¹¹⁷

¹¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 4) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561, ข้อ 74. และระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่น่าสงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2544, ข้อ 4.

¹¹⁴ ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่น่าสงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2544, ข้อ 8 วรรคแรก.

¹¹⁵ ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่น่าสงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2544, ข้อ 8 วรรคท้าย.

¹¹⁶ ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนขั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่น่าสงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงานผลการสอบสวนขั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2544, ข้อ 13 วรรคหนึ่ง.

¹¹⁷ อ้างแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 116

4.3 ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่ากรกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูล เป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนชั้นต้นสรุปข้อเท็จจริง ทั้งแสดงความคิดเห็นว่ามีมูลเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เสนอให้อัยการสูงสุดพิจารณา¹¹⁸

4.3.1 หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยหรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่องได้หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีกระทำผิดวินัย เล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้¹¹⁹

4.3.2 แต่หากมีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้รายงานประธานคณะกรรมการอัยการ เพื่อเสนอ คณะกรรมการอัยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป โดยให้สำนักงาน คณะกรรมการอัยการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วย¹²⁰

ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2543 นอกจากจะมีเรื่องของขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการแล้ว ยังมีเรื่องของข้อกำหนดเกณฑ์ของการดำเนินการทางวินัยไว้ อาจเป็นด้วยเหตุที่ข้าราชการอัยการมีระดับชั้นที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามสำหรับขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการ ผู้วิจัยได้สรุปออกเป็นแผนภาพ ปรากฏตามภาพที่ 4

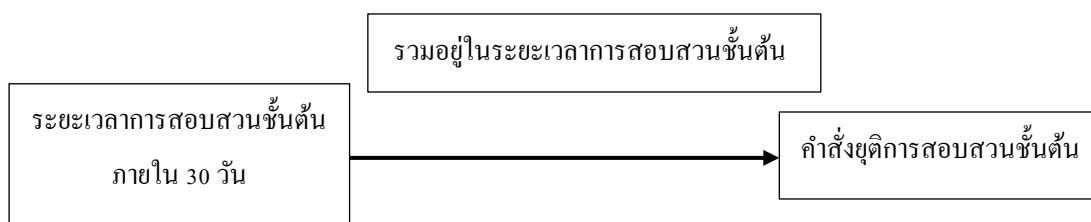
¹¹⁸ ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่น่าสงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2544, ข้อ 14 วรรคหนึ่ง.

¹¹⁹ อ้างแล้ว คูเชิงอรรดที่ 118

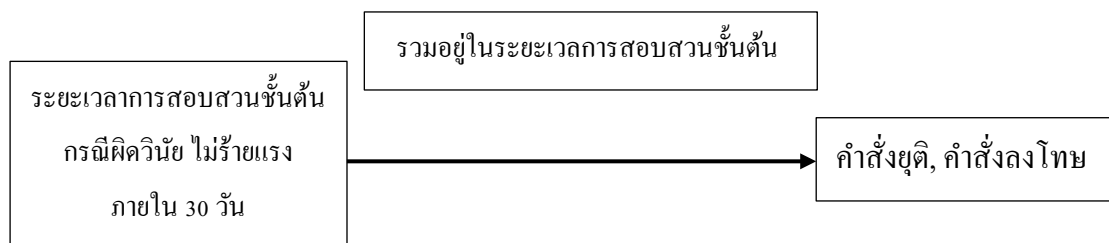
¹²⁰ ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่น่าสงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2544, ข้อ 15.

ภาพที่ 4 ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองสำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอัยการ

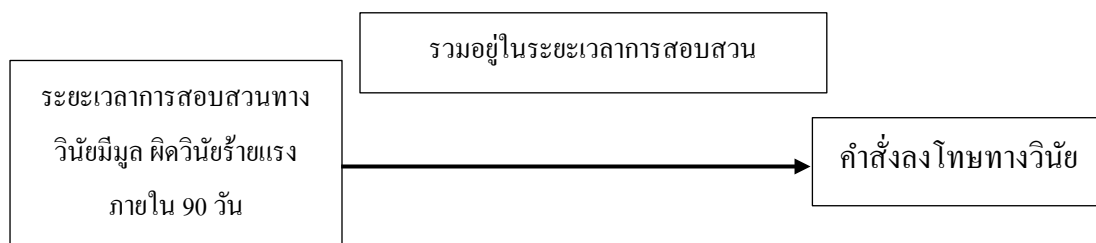
1. กรณีการสอบสวนชั้นต้น ตั้งคดีเรื่อง



2. กรณีการสอบสวนชั้นต้น มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง



3. กรณีการสอบสวนชั้นต้นมีความผิดวินัยร้ายแรง



2.10 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

“วินัยของข้าราชการตุลาการ” ไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดความหมายไว้แต่ข้าราชการตุลาการถือว่าเป็นข้าราชการของรัฐ และมีบทบัญญัติวินัยเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ หากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไป ดังนั้น จึงอาจนำความหมายของวินัยข้าราชการไปปรับใช้ได้โดยอนุโลม

ลักษณะการกระทำที่เป็นวินัยร้ายแรง

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 กำหนดว่า พฤติกรรมเหล่านี้ ถือเป็น การกระทำที่เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

1. ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
2. กระทำความคิดอาญาและต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก เว้นแต่เป็นความคิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
3. ไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและประเพณีปฏิบัติของทางราชการและจริยธรรมของข้าราชการตุลาการและการไม่ถือปฏิบัตินั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
4. ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
5. ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ลักษณะหรือระดับของโทษทางวินัย

ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติหรือกำหนดโทษทางวินัยที่ลงลงกับข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมไว้ มี 5 สถาน คือ

1. ไล่ออก
2. ปลดออก
3. ให้ออก
4. งดเลื่อนตำแหน่ง หรืองดเลื่อนเงินเดือน
5. ภาคทัณฑ์

โดยสามารถแยกเป็นบทลงโทษสำหรับการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ดังนี้ 1) โทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ โทษ “ไล่ออก” เป็นโทษกรณีข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือโทษ “ปลดออก” เป็นโทษกรณีการกระทำผิดวินัยนั้นไม่ถึงขั้นที่จะต้องถูกไล่ออกจากราชการ หรือมีความผิดวินัยถึงขั้นไล่ออกแต่มีเหตุอันควรลดหย่อน หรือเป็นกรณีที่ต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย หรือ โทษ “ให้ออก” เป็นโทษกรณีการกระทำผิดวินัยนั้นไม่ถึงขั้นที่จะต้องถูกปลดออก หรือถึงขั้นที่จะถูกปลดออกแต่มีเหตุอันควรลดหย่อน ผู้ถูกลงโทษให้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้น ลาออกจากราชการ

สำหรับการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษ “งดเลื่อนตำแหน่งหรืองดเลื่อนเงินเดือนไม่เกิน 3 ปี” หรือมีเหตุสมควรปราณี จะสั่งลงโทษเพียง “ภาคทัณฑ์” และจะให้ทำทัณฑ์บนด้วยก็ได้

นอกจากนี้ กรณีที่การกระทำบางอย่างไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัย แต่เป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม หรือเป็นกรณีที่ข้าราชการตุลาการไม่พึงกระทำ หรือสมควรใช้ความระมัดระวังมิให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต อาจจะทำให้มีการตักเตือนผู้กระทำการดังกล่าวก็ได้ เช่น การกล่าววาจาไม่สุภาพ ในระหว่างการพิจารณาคดี เป็นต้น

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม

ระบบการบริหารงานบุคคลข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมได้มีการตั้งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมขึ้น หรือเรียกว่า ก.ต. โดยมีบทบาทในการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นการกระทบสิทธิของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาออกคำสั่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการ

ดังนั้น คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จึงออกระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน พ.ศ. 2544 และประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ สอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้น กรณีข้าราชการตุลาการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ. 2544 โดยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 70 วรรคสอง และมาตรา 68 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ซึ่งระเบียบและประกาศดังกล่าว คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ก.ต. ได้วางขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมไว้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับข้าราชการฝ่ายอัยการ คือ การสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นและการสอบสวนความผิดทางวินัย ปรากฏสาระสำคัญ ดังนี้

1. การสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้น

การสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีการกล่าวหาทำที่สามารถกระทำได้ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นกรณีที่ข้าราชการตุลาการถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย แต่ยังไม่มีความชัดเจนถึงขนาดที่จะให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริง

ดังนั้น การสอบสวนข้อเท็จจริงขั้นต้นจึงเป็นกระบวนการที่ไม่ต้องทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย แต่เป็นกรณีที่สมควรให้มีการรับฟังตลอดจน รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ ว่ากรณีอาจมีมูลเป็นความผิดวินัยหรือไม่ก่อน เพื่อประกอบการพิจารณาของข้าราชการตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ เป็นวิธีดำเนินการที่ยังไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัย ไม่มีประกาศหรือระเบียบกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนไว้โดยเฉพาะ ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับฟังข้อเท็จจริงจึงอาจกระทำ

ในทางลับหรือโดยเปิดเผยก็ได้ขึ้นอยู่กับว่าเรื่องที่สอบสวนร้ายแรงเพียงใด ตลอดจนความเสียหายหรือชื่อเสียงของผู้ที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 67 บัญญัติว่า “ข้าราชการตุลาการผู้ใดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมให้เป็นไปโดยเรียบร้อยตามที่กำหนดไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรมรู้ว่าผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นกระทำผิดวินัยแล้วไม่รายงานต่อ ก.ต. หรือ ไม่จัดการลงโทษตามอำนาจหน้าที่หรือจัดการลงโทษโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าข้าราชการตุลาการผู้นั้นกระทำผิดวินัย” โดยในมาตราดังกล่าวได้ระบุไว้ชัดเจนว่าข้าราชการตุลาการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมควรจะต้องรู้ว่าผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ตนรับผิดชอบกระทำผิดวินัย ดังนั้น การที่จะรู้ว่าผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ตนรับผิดชอบกระทำผิดวินัยก็ต่อเมื่อได้ข้อเท็จจริงที่พอฟังว่ากรณีมีมูลและทางหนึ่งที่จะได้ข้อเท็จจริงนั้นก็คือ การรับฟังข้อเท็จจริงเสียก่อนเพื่อให้ทราบว่าการมีมูลหรือไม่ มิฉะนั้น ตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมจะมีความผิดตามมาตรา 67 ดังกล่าวได้ ในฐานะที่รู้ว่าผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ตนรับผิดชอบกระทำผิดวินัยแล้วไม่ดำเนินการทางวินัย หรือหากเก็บเรื่องราวเรียนกล่าวหาไว้โดยเชื่อว่าเป็นการส่วนตัวว่ากรณีไม่มีมูลกระทำผิดวินัย ก็จะเป็นการเสี่ยงต่อการถูกร้องเรียนว่าผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมซึ่งตนรับผิดชอบกระทำผิดวินัยแล้วไม่ดำเนินการทางวินัย ซึ่งหากมีการร้องเรียนดังกล่าว ย่อมเป็นการยากที่ตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานศาลยุติธรรมจะอ้างเหตุว่ากรณีดังกล่าวไม่มีมูล ทางที่ดีที่สุดคือควรจะได้ทำการรับฟังข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อเท็จจริงและบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ไว้เป็นหลักฐานเพื่อจะได้ไม่เป็นการเสี่ยงต่อความผิด

สำหรับในกรณีที่จะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้น ได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดวินัยซึ่งการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการตุลาการกระทำผิดวินัยนั้นมีที่มาอันเป็นมูลกรณีแห่งเรื่องที่ปรากฏขึ้นหลายทาง เช่น

1) มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการตุลาการกระทำผิดวินัยโดยผู้ร้องเรียนได้แจ้งชื่อ และที่อยู่ของตนเป็นที่แน่นอน หรือระบุพยานหลักฐานแวดล้อมที่ชัดเจน ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน พอที่จะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงได้

2) การกล่าวหาที่มีข้อมูลหรือสาระเพียงพอที่จะสอบสวนหาความจริงได้

3) ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมเห็นหรือสงสัยว่าผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ที่ตนรับผิดชอบกระทำผิดวินัย ซึ่งอาจเห็นการกระทำผิดเอง หรือมีผู้บอกให้ หรือพบเห็น

จากเอกสารก็ได้

4) ผู้เสียหายเป็นผู้กล่าวหา

5) เรื่องปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน

อย่างไรก็ตาม ตามประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นกรณีข้าราชการตุลาการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ. 2544 ดำเนินการได้ 2 วิธี ได้แก่

1) ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

การสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นอาจไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงก็ได้ แต่ให้ดำเนินการตามที่ตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมเห็นสมควร ซึ่งตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมจะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ข้าราชการตุลาการที่มีอาวุโสไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้สอบสวนแทนก็ได้ โดยการให้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ซึ่งเกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือแล้วทำการบันทึกเรื่องราวที่สอบสวน และความเห็นการดำเนินการตามวิธีนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้โดยชัดแจ้ง จึงอยู่ในดุลพินิจของผู้สอบสวนข้อเท็จจริงที่จะกระทำการตามที่เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ จะต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดวินัยมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ในข้อที่เป็นผลร้ายต่อตนได้อย่างเต็มที่ และจะต้องรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นให้ประธานศาลฎีกาทราบ ทั้งนี้ ตามข้อ 10 ของประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นกรณีข้าราชการตุลาการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ. 2544

2) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยแต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการในศาลเดียวกันหรือศาลอื่นอย่างน้อยสามคน ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นจากข้าราชการตุลาการในศาลอื่น ข้าราชการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมจะต้องเสนอความจำเป็นดังกล่าวต่อประธานศาลฎีกา หรืออธิบดีผู้พิพากษาภาคแล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นในกรณีที่กล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยนั้น

(2) คณะกรรมการสอบสวนจะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงตลอดจนนำพยาน หลักฐานมาสืบแก้ในข้อที่เป็นผลร้ายต่อตนภายในเวลาอันสมควรใน

กรณีที่เกิดคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจะงดการสอบสวนพยานหลักฐานต้องบันทึกเหตุนี้ไว้
ในสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นด้วย

(3) ให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดำเนินการสอบสวนและ
รวบรวมพยานหลักฐาน ที่เกี่ยวข้อง แล้วสรุปความเห็นเสนอผู้แต่งตั้ง

การดำเนินการภายหลังการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้น

ให้ข้าราชการตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมดำเนินการอย่างหนึ่ง
อย่างใดดังต่อไปนี้

1) หากการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นพบว่ากรณีไม่มีมูลเป็นความผิดวินัยให้
ข้าราชการตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมยุติเรื่อง และรายงานผลการ
สอบสวนในชั้นต้นเสนอให้ประธานศาลฎีกาทราบ ประธานศาลฎีกาอาจเพียงแต่รับทราบหรือสั่ง
ให้ยุติเรื่องก็ได้

2) กรณีมีความเห็นว่ามีมูลเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ข้าราชการตุลาการผู้มี
หน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมสรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นและเสนอ
ความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อดำเนินการสั่งลงโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป หรือหากประธาน
ศาลฎีกาเห็นสมควรอาจสั่งให้ข้าราชการตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรม
สอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ โดยกำหนดประเด็นพร้อมทั้งส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และ
กำหนดระยะเวลาการสอบสวนตามสมควรด้วย

3) หากการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นพบว่ากรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
ให้ข้าราชการตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมสรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริง
ในชั้นต้น และเสนอความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย
ต่อไป หรือหากประธานศาลฎีกาเห็นสมควรอาจสั่งให้ข้าราชการตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบใน
งานของศาลยุติธรรมสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ โดยกำหนดประเด็นพร้อมทั้งส่ง
พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดระยะเวลาการสอบสวนตามสมควรด้วย

กำหนดระยะเวลาการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้น

1) การสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นนั้น ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการ
สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วสรุปความเห็นและความเห็นแย้งหากมี
เสนอผู้แต่งตั้ง โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่ได้รับแต่งตั้ง

2) ถ้ามีเหตุจำเป็นที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาขึ้น ก็ให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง แต่แต่ละครั้งต้องไม่เกิน 15 วัน

3) ถ้ามีเหตุจำเป็นข้าราชการตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรม อาจสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นสอบสวนเพิ่มเติมได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

2. การสอบสวนความผิดทางวินัย

ในการสอบสวนความผิดทางวินัยเป็นกระบวนการตามกฎหมาย เป็นการสอบสวนที่กฎหมายบังคับให้ต้องกระทำ คือ การสอบสวนในกรณีที่ข้าราชการตุลาการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่การสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นปรากฏมีมูลว่าข้าราชการตุลาการใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย กรรมการซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการและเป็นผู้ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องในเรื่องนั้นขึ้นอย่างน้อยสามคนเพื่อทำการสอบสวน ” และมาตรา 70 วรรคสอง ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต.กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ”

การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมายนั้น จะต้องทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และต้องให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหา และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน พ.ศ. 2544 ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน พ.ศ. 2544 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนไว้ดังนี้

1) กรณีที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

กรณีที่ปรากฏว่าการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นมีมูลว่าข้าราชการตุลาการใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ซึ่งหมายความว่า ก่อนที่จะมีการ

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่ข้าราชการตุลาการใดนั้น จะต้องปรากฏว่าข้าราชการตุลาการ ผู้ถูกกล่าวหา นั้นถูกสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นมาแล้ว และผลการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้น มีมูลกรณีที่ จะกล่าวหาว่าข้าราชการตุลาการผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นว่า ในกรณีที่ข้าราชการตุลาการถูกฟ้องคดีอาญา ก.ต.จะใช้ คำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลเพื่อประกอบการพิจารณาโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ก็ได้

2) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงคือ ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ซึ่งได้แก่ ประธานศาลฎีกา

3) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

4) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและอำนาจคณะกรรมการสอบสวน

อย่างไรก็ตามยังมีรายละเอียดปลีกย่อย คือ ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน พ.ศ. 2544 ข้อ 6 กำหนดให้ทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามแบบ สส. 1 โดยให้ระบุสิ่งต่อไปนี้ในคำสั่ง คือ ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา เรื่อง ที่กล่าวหา ชื่อและตำแหน่งของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน

สำหรับสถานะของกรรมการสอบสวนนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่าย ตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 71 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนถือเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาและมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสอบสวน โดยมีอำนาจเรียกให้ผู้ถูก กล่าวหา บุคคลใดๆ หรือหน่วยงานของรัฐมาให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร และหลักฐานที่ เกี่ยวข้อง

5) การแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาและคณะกรรมการสอบสวนทราบ

6) ระยะเวลาการสอบสวน

(1) คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำสั่งแต่งตั้ง

(2) ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด 30 วัน อาจขยายเวลาการสอบสวนได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน โดยต้องแจ้งเรื่องการขยายเวลาและเหตุผลที่ทำให้ต้องขยายเวลาให้ประธานศาลฎีกาทราบ

(3) ในกรณีที่ขยายระยะเวลาการสอบสวนครบทั้งสองครั้งแล้วการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนต้องบันทึกเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จเสนอต่อประธานศาลฎีกาเพื่อขออนุมัติขยายเวลาตามความจำเป็น ประธานศาลฎีกาอาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน

(4) ไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไรก็ตามระยะเวลาการสอบสวนทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 180 วัน

7) การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน

8) การกำหนดแนวทางการสอบสวนและการแจ้งข้อกล่าวหา

9) การสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

10) การสอบสวนในกรณีมีข้อเท็จจริงพิเศษ

กรณีผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการสอบสวนให้ประธานศาลฎีกาพิจารณาสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องสอบสวน แต่คณะกรรมการสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นด้วย และก่อนที่คณะกรรมการสอบสวนจะยุติการสอบสวนควรจะต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับฟังได้เป็นยุติแล้ว หากมีข้อเท็จจริงอื่นนอกเหนือจากถ้อยคำรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหาที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาในชั้นต่อไป อาทิเช่น ข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษหรือลดหย่อนโทษ เป็นต้น คณะกรรมการสอบสวนควรดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงดังกล่าวไว้ด้วย เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะจำเป็นต้องย้อนสำนวนให้สอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นเหล่านั้นอีกในภายหลัง

กรณีผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องคดีอาญาในเรื่องเดียวกันกับที่ถูกกล่าวหา ให้ ก.ต.พิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ หากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดได้ความประจักษ์ชัดแจ้งอยู่แล้ว หากข้อเท็จจริงนี้ปรากฏขึ้นในชั้นสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกกล่าวหายังไม่ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อเท็จจริงนี้ก่อน และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นด้วย ก่อนจะยุติการ

สอบสวนควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ รับฟังเป็นยุติ และไม่มีข้อเท็จจริงอื่นที่ควรรวบรวมเป็นพยานหลักฐานไว้ประกอบการพิจารณาในชั้นต่อ ๆ ไปอีกแล้ว

ในกรณีเรื่องที่กล่าวหาเป็นความผิดชัดแจ้ง ตามประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2544 ข้อ 3 กำหนดให้ประธานศาลฎีกาพิจารณาสั่งลงโทษข้าราชการตุลาการผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง โดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง ได้แก่กรณีดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) กระทำความผิดวินัยและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

หากข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นในชั้นสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน และผู้ถูกกล่าวหายังไม่ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อน และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องด้วย ก่อนจะยุติการสอบสวนควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ รับฟังเป็นยุติ และไม่มีข้อเท็จจริงอื่นที่ควรรวบรวมเป็นพยานหลักฐานไว้ประกอบการพิจารณาในชั้นต่อ ๆ ไปอีกแล้ว

11) การสอบสวนกรณีพบการกระทำผิดในเรื่องอื่นหรือพาดพิงถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมอื่น

กรณีพบการกระทำผิดในเรื่องอื่น ถ้าการสอบสวนปรากฏกรณีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยในเรื่องอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจะต้องรายงานให้ประธานศาลฎีกาทราบโดยเร็ว หากประธานศาลฎีกาทราบเห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับความผิดวินัยเรื่องอื่นที่พบขึ้นใหม่นี้ โดยอาจจะแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมซึ่งเป็นผู้พบข้อเท็จจริงทำการสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องอื่นนั้นหรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ก็ได้

กรณีการสอบสวนพาดพิงถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมอื่น ในกรณีที่การสอบสวน ปรากฏมีมูลพาดพิงไปถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมอื่นว่ามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในเรื่องที่สอบสวนด้วย ให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาในเบื้องต้นว่าข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมอื่นผู้นั้น มีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่สอบสวนนั้นด้วยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีบุคคลที่ถูกพาดพิงถึงนั้นมีส่วนร่วมในการกระทำการในเรื่องที่สอบสวนด้วย คณะกรรมการสอบสวนจะต้องรายงานไปยังประธานศาลฎีกาหรือเลขาธิการศาลยุติธรรม (ในกรณีที่พาดพิงถึงข้าราชการศาลยุติธรรม)

หากประธานศาลฎีกาเห็นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ประธานศาลฎีกาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีของข้าราชการตุลาการผู้นั้น โดยประธานศาลฎีกาจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมหรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ก็ได้ในกรณี เช่นนี้ การสอบสวนอาจใช้พยานหลักฐานเดิมที่ได้ดำเนินการสอบสวนมาแล้วเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้ โดยหากเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่จะต้องนำสำเนาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในสำนวนเดิมมารวมเข้าไว้ในสำนวนการสอบสวนใหม่ด้วย

12) การทำรายงานความเห็น

13) การกลั่นกรองความเห็น

ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

1. เมื่อข้าราชการตุลาการในศาลใดถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่า กระทำความผิดวินัย ให้ข้าราชการตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมนั้นดำเนินการให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้น โดยมีซักช้า¹²¹

¹²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 8) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561, มาตรา 68 วรรคแรก.

2. ในกรณีที่การสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นปรากฏมีมูลว่าข้าราชการตุลาการใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ให้ประธานศาลฎีกา แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการสอบสวนต่อไป¹²²

3. ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่หากการสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 15 วัน ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 180 วัน¹²³

4. เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานความเห็นเสนอต่อประธานศาลฎีกา และให้ส่งรายงานดังกล่าวต่อเลขาธิการ ก.ต. เพื่อดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลพิจารณากลับกรอง เสนอความเห็นภายในระยะเวลาที่ ก.ต. กำหนด¹²⁴

ดังนั้น เพื่อความเข้าใจโดยง่าย ผู้วิจัยจึงขอสรุปขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ออกเป็นแผนภาพ ปรากฏตามภาพที่ 5

¹²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543(ฉบับที่ 8) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561, มาตรา 69 วรรคแรก.

¹²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 8) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561, มาตรา 70 วรรคสาม.

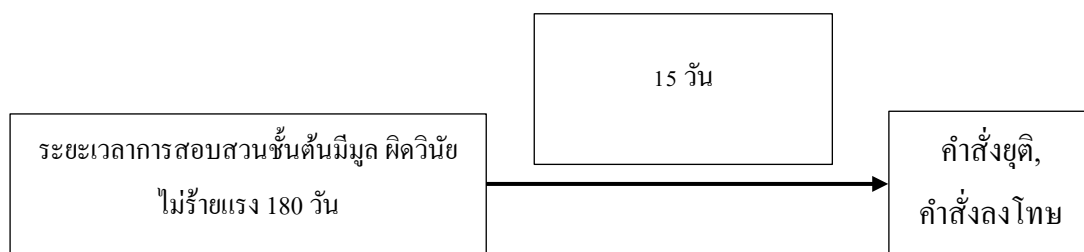
¹²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 8) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561, มาตรา 70 วรรคสี่.

ภาพที่ 5 ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองสำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

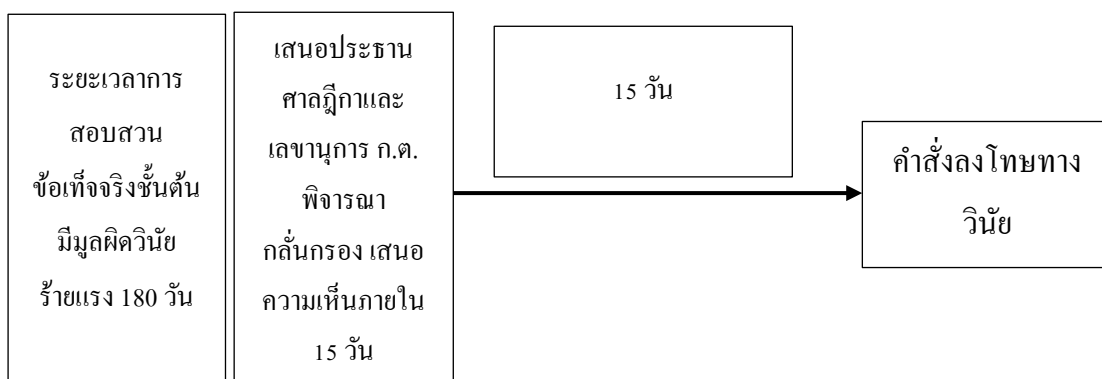
1. กรณีการสอบสวนข้อเท็จจริงชั้นต้น ไม่มีมูลความผิด

ระยะเวลาการสอบสวนข้อเท็จจริงชั้นต้น กรณีไม่มี
มูลความผิด ต้องสอบสวนโดยมิชักช้า

2. กรณีการสอบสวนข้อเท็จจริงชั้นต้นมีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง



3. กรณีการสอบสวนชั้นต้นมีความผิดวินัยร้ายแรง



บทที่ 3

เปรียบเทียบการพิจารณาทางปกครองสำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ฝ่ายต่างๆ ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

ในการเตรียมการพิจารณาทางปกครอง รวมถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 อาทิเช่น กระบวนการในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองและการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเรื่องระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนับระยะเวลาเป็น วัน เดือน ปี มิให้นับวันแรกของการนับระยะเวลาเข้าร่วมกันไปด้วยเว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้น หรือมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่

3.1 ระยะเวลาและวิธีการนับระยะเวลาตามกฎหมายไทย

ก่อนจะทราบถึงเรื่องการนับระยะเวลาตามกฎหมายไทย จะต้องมาทำความเข้าใจความหมายของคำว่าระยะเวลาเสียก่อน ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 คำว่า “ระยะ” หมายความว่า “ช่วงตอน” ดังนั้น คำว่า “ระยะเวลา” จึงหมายถึงช่วงความยาวนานของเวลา โดยสภาพของตัวมันเองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยแน่นอน เช่น อาจกำหนดระยะเวลาเป็นวัน เดือน ปี หรือระยะเวลาอาจเป็นการกำหนดโดยเจ้าหน้าที่กำหนดหรือระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี การคำนวณหรือการนับระยะเวลามุบุคคลแต่ละคนอาจจะเข้าใจได้ว่าในเรื่องของการคำนวณวันเริ่มต้นและวันที่สิ้นสุดแห่งระยเวลานั้น อาจมีความแตกต่างกันได้

การนับระยะเวลาตามกฎหมายไทยไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกิจการต่างๆ ไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ก็พยายามจะให้มีความเป็นมาตรฐานในการนับระยะเวลาโดยการออกกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ในการนับระยะเวลาดำเนินกิจการต่างๆ เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีการกำหนดระยะเวลาเป็นหน่วยของวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี กฎหมายฉบับอื่นก็จะนำหน่วยของระยะเวลาดังกล่าวมาบังคับใช้เป็นกฎหมายเฉพาะของตนเอง แต่ก็มีกฎหมายบางฉบับกำหนดระยะเวลาแบบไม่มีหน่วยการนับ แต่จะใช้คำว่า ให้กระทำโดยเร็ว โดยมีชกข์ กำหนดระยะเวลา

ตามเห็นสมควร จึงอาจพอสรุปได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาที่ใช้เป็นหน่วยการนับ กับไม่เป็นหน่วยการนับ และกฎหมายบางฉบับได้กำหนดระยะเวลาทั้งในรูปแบบของหน่วยการนับ และกำหนดระยะเวลาแบบไม่มีหน่วยการนับเอาไว้พร้อมกัน เช่น เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับสำนวนจากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วให้พิจารณาสั่งการโดยเร็ว ทั้งนี้ไม่ต้องเกิน 240 วัน ซึ่งเกิดการตีความไปคนละแนวทางว่า แท้จริงแล้วผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน มีระยะเวลาไม่เกิน 240 วัน ในการพิจารณาสั่งการลงโทษทางวินัย แต่เหตุใดจึงต้องมีคำว่าสั่งการโดยเร็ว เมื่อหากเทียบกับกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งคำว่าโดยเร็ว จะต้องไม่เกิน 90 วัน เป็นต้น

เมื่อทราบถึงการนับระยะเวลาตามหลักกฎหมายไทยแล้ว จะต้องมาทำการศึกษาถึงวิธีการนับระยะเวลา เนื่องจากเหตุของการเริ่มนับระยะเวลาในบทบัญญัติของกฎหมายมีความแตกต่างกันออกไป ถ้าเป็นกฎหมายทั่วไป ก็ไม่ให้เริ่มนับวันแรกของระยะเวลารวมนั้นเข้าไปด้วย หรือที่ทราบโดยทั่วกันในคำว่า “นับต่อ” แต่หากเป็นกฎหมายเฉพาะ การกำหนดระยะเวลาดำเนินการกิจการใดๆ จะมีคำว่า นับแต่ (นับย่ำ) หรือ นับถัดจากวันที่ได้รับคำสั่งนี้ (นับต่อ) ซึ่งเป็นปัญหาในการตีความกับนักกฎหมายอยู่บ่อยครั้งในวันเริ่มนับระยะเวลาของกิจการใดๆ กิจการหนึ่ง เพราะเนื่องจากวิธีการนับระยะเวลาตามกฎหมายไทย จะไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ขึ้นอยู่กับความยากง่ายของกิจการ หรือขึ้นอยู่กับการศึกษาตามเจตนารมณ์ของผู้ออกกฎหมาย

3.1.1 วิธีการนับระยะเวลาในรูปแบบกฎหมายทั่วไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นการนับระยะเวลาตามกฎหมายทั่วไปจะมีรูปแบบหน่วยการนับเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือ ปี และได้บัญญัติวิธีการนับเอาไว้ด้วยว่า ไม่ให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน¹²⁵ กล่าวคือ เมื่อต้องดำเนินกิจการใด กิจการหนึ่ง ให้นับระยะเวลาต่อไปอีกหนึ่งเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาดำเนินการกิจการวันที่หนึ่ง หรือที่ใช้กันในภาษาของนักกฎหมายว่า นับต่อ

3.1.2 วิธีการนับระยะเวลาในรูปแบบกฎหมายเฉพาะ

วิธีการนับระยะเวลาในรูปแบบนี้จะถือเอาระยะตามกฎหมายนั้นๆ มาใช้เป็นวิธีการนับระยะเวลา โดยไม่นำเอาวิธีการนับระยะเวลาตามกฎหมายทั่วไปมาใช้ ซึ่งอาจมีความ

¹²⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 มาตรา 193/3 วรรค 2 ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่วันที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี

เหมือนหรือความในวิธีการนับระยะเวลาในกฎหมายทั่วไป แต่ก็ให้ถือวิธีการนับระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะเป็นสำคัญ โดยส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในคำสั่ง คำพิพากษา ระเบียบข้อบังคับ โดยใช้คำว่า “นับแต่” ที่ใช้กันในภาษาของนักกฎหมายว่า “นับย่ำ” หรืออาจจะมีคำว่า “นับต่อ” ในบริบทเรื่องระยะเวลาในกฎหมาย หรือคำสั่งนั้น ก็ให้ถือปฏิบัติตาม โดยการนับวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของระยะเวลาทั้งหมด

วิธีการนับระยะเวลาในกฎหมายเฉพาะ เป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไป¹²⁶ ไม่ได้ปรากฏแยกออกมาเป็นการเฉพาะเหมือนกฎหมายทั่วไป กล่าวคือคือระยะเวลาและวิธีการนับระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะ จะแฝงร่วมกับบทบัญญัติในเรื่องนั้น ปรากฏในรูปของคำว่า นับแต่ หรือ นับถัด ดังนี้

3.1.2.1 กรณีมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะไว้

สำหรับเรื่องการนับระยะเวลาไม่ใช่เพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นบทกฎหมายหลักทั่วไปในการกำหนดเรื่องระยะเวลาเอาไว้ แต่ก็มีกฎหมายอื่นที่กำหนดระยะเวลาแฝงไว้ในบทบัญญัติในเรื่องนั้นๆ ไว้เช่นเดียวกัน ทั้งมีนับระยะเวลาย่ำ และนับระยะเวลาต่อ อาทิ

ประมวลกฎหมายอาญา

สำหรับประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติของเรื่องระยะเวลาเอาไว้ โดยไม่นำหลักกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ เช่นกรณีการคำนวณนับระยะเวลาจำคุก ให้นับวันเริ่มจำคุกรวมคำนวณเข้าด้วย¹²⁷ นั้นหมายความว่า การเริ่มนับระยะเวลาจำคุกจะต้องนับย่ำวันที่ถูกจำคุกวันแรกรวมเข้าไปด้วย ไม่ว่าจะถูกจำคุกเวลาใด จะเหลือเวลาอีกเพียงไม่กี่ชั่วโมงจะข้ามวัน ก็ต้องนับให้เต็ม 1 วัน เป็นต้น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีที่เมื่อมีข้อพิพาทใดๆ ขึ้นสู่ศาล ศาลจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนระบุในกฎหมาย เมื่อวันที่ศาลดำเนินการเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาแล้วศาลจะต้องอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งในวันดังกล่าว หรือ ภายในเวลาสามวันนับแต่เสร็จคดี¹²⁸ ความหมายในเรื่อง

¹²⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 มาตรา 193/1 การนับระยะเวลาทั้งปวง ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น

¹²⁷ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 21 ในการคำนวณระยะเวลาจำคุก ให้นับวันเริ่มจำคุกรวมคำนวณเข้าด้วย และให้นับเป็นหนึ่งวันเต็มโดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนชั่วโมง

¹²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 182 วรรคสอง ให้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งในศาล โดยเปิดเผยในวันเสร็จการพิจารณา หรือภายในเวลาสามวันนับแต่เสร็จคดี ถ้ามีเหตุอันสมควร จะเลื่อนไปอ่านวันอื่นก็ได้ แต่ต้องจกรายงานเหตุนั้นไว้

นี่เป็นการกำหนดวิธีการนับระยะเวลาเฉพาะให้ผู้พิพากษาอ่านคำพิพากษา หรือคำสั่ง ภายในสามวัน นับแต่เสร็จคดี เป็นการกำหนดระยะเวลาที่มีแบบชัดเจนแน่นอน และวิธีการเริ่มนับระยะเวลาตามความนี้ นั้น กฎหมายใช้คำว่า นับแต่เสร็จคดี จึงตีความได้ว่าให้เริ่มนับตั้งแต่วันเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาคดีเป็นวันที่หนึ่ง หรือที่เรียกกันว่าการนับย้าย นั้นเอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39/1 ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน โดยการแก้ไขนี้ คือ การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใดหากมิได้มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปที่จะต้องกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติถึงระยะเวลาและวิธีการนับระยะเวลาเป็นการเฉพาะ ไม่นำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับ จะเห็นได้จาก เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องแล้วจะต้องออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเอกสารและคำขอครบถ้วน จะอนุมานได้ว่า วิธีการเริ่มนับระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องนับย้าย คือ นับวันแรกเมื่อได้รับเอกสารและคำขอครบถ้วน รวมเข้าไปด้วย

3.1.2.2 กรณีศาลมีคำสั่งให้คำนวณนับระยะเวลาตามหลักเกณฑ์อื่น

กรณีดังกล่าวนี้จะพบอยู่ในรูปแบบของคำสั่งหรือคำพิพากษา กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา การคำนวณระยะเวลาคำสั่งหรือคำพิพากษานั้น ให้คำนวณนับตามที่ศาลกำหนดไว้ เช่น ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับตั้งแต่วันที่คำพิพากษา ก็ต้องเริ่มนับหนึ่งตั้งแต่วันที่ศาลอ่านคำพิพากษา หรือ กรณีที่ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เริ่มนับวันถัดไปโดยไม่นับระยะเวลาวันที่มีคำสั่งหรือคำพิพากษารวมอยู่ด้วย ก็ต้องเริ่มนับวันถัดไปเป็นวันที่หนึ่ง เป็นต้น

3.1.2.3 กรณีมีระเบียบข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาในเรื่องนั้นไว้

โดยเฉพาะ

เดิมทีหลักของการออกระเบียบข้อบังคับมาบังคับใช้นั้น ต้องอ้างอิงจากหลักกฎหมายทั่วไปที่มีอยู่จะขัดหรือแย้งไม่ได้ แต่เมื่อมีกรณีที่หลักกฎหมายทั่วไปมีข้อยกเว้นให้กระทำได้ เมื่อออกระเบียบข้อบังคับมาใช้แล้ว ถือว่าเป็นอันไม่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป อาทิ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสืบสวนหรือการสอบสวนข้อเท็จจริงข้าราชการ มีการออกระเบียบในเรื่องระยะเวลาในการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือการสอบสวนพิจารณาเอาไว้ ดังนั้น เรื่องระยะเวลาและวิธีการนับระยะเวลาจะไม่นำกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ เป็นต้น

3.1.2.4 กรณีการทำนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น

การทำนิติกรรมระหว่างคู่กรณี ในเรื่องของระยะเวลาต่างๆ จะต้องนำกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ แต่การทำนิติกรรมถือเป็นการที่คู่กรณีตกลงปลงใจเข้าร่วมกันทำนิติกรรมโดยอิสระ จึงมีการทำนิติกรรมบางกรณีคู่กรณีตกลงกำหนดระยะเวลาต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ แต่จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และระยะเวลานั้นสามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริง¹²⁹ กรณีตัวอย่าง

- คู่กรณีตกลงกันกำหนดนับระยะเวลาเป็นชั่วโมง และตกลงกันว่าห้าชั่วโมงแรกไม่นับก็ยอมทำได้

- โจทก์และจำเลยทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันว่า จำเลยยอมชำระหนี้ให้โจทก์ภายในระยะเวลา 15 เดือน นับแต่วันทำสัญญา โดยตกลงกันไว้ด้วยว่า 1 เดือน ให้นับ 30 วันเท่ากันทุกเดือน ข้อตกลงเช่นนี้ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน¹³⁰

¹²⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 มาตรา 150 การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

¹³⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2596/2518

- นาย เอ. ตกลงจ้าง นาย บี. ทำงานรายวัน วันละ 300 บาท แต่นาย เอ. แจ้งว่าการจ้างงานรายวันนับ 24 ชั่วโมง จึงจะครบวัน ข้อตกลงเช่นนี้ นาย เอ. จะบังคับให้นาย บี. ทำงานตลอด 24 ชั่วโมง หาได้ไม่ เป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3.2 รูปแบบหน่วยการนับ

เมื่อได้ทำการศึกษาระยะเวลาและวิธีการนับระยะเวลาข้างต้นแล้ว กฎหมายได้บัญญัติถึงหน่วยการนับเพื่อให้เข้าใจตรงกันว่ากิจการต่างๆ นั้นจะครบกำหนดระยะเวลาเมื่อใด แต่การกำหนดรูปแบบหน่วยการนับจะมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ การกำหนดหน่วยการนับที่เป็นแบบสากล คือ หน่วยการนับที่เป็นรูปแบบสากล มีความชัดเจน สามารถกำหนดระยะเวลาดำเนินกิจการได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ตามกฎหมายทั่วไป และอีกรูปแบบหนึ่งคือไม่กำหนดหน่วยการนับระยะเวลาไว้ กรณีนี้จะพบอยู่ในกฎหมายเฉพาะบางฉบับ ปรากฏอยู่ในคำว่า โดยเร็ว โดยพลัน โดยมีชักช้า ระยะเวลาอันควร เป็นต้น ซึ่งในกรณีไม่กำหนดหน่วยระยะเวลาไว้ในบทบัญญัติจะกำหนดวันเริ่มต้นให้ แต่เป็นการยากต่อการตีความว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด

3.2.1 หน่วยการนับระยะเวลาตามกฎหมายทั่วไป

หน่วยการนับเป็นวิธีการนับระยะเวลาตามบทกฎหมายทั่วไป ที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/1 ถึงมาตรา 193/8 ตามหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อบังคับใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณนับระยะเวลาในกิจการต่างๆ ของบุคคลไว้รวมถึงวิธีการนับระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดลงด้วย

มาตรา 193/1 “การนับระยะเวลาทั้งปวง ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น”

ความในมาตรานี้หมายความว่า การนับระยะเวลาเป็นรูปแบบของหน่วยการนับของหน่วยวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี ในกิจการต่างๆ ของบุคคลทั้งปวงนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับนิติกรรมในรูปแบบต่างๆ การนับอายุความ การนับระยะเวลาในการพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การนับอายุข้าราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้นำการนับระยะเวลาตามมาตรา 193/1 มาใช้ และในส่วนวิธีการนับระยะเวลาเริ่มต้นมิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าไปด้วยกัน

หน่วยการนับนี้เป็นหน่วยการนับสากลตามวันแห่งปฏิทินสากล เป็นการกำหนดหน่วยระยะเวลาได้อย่างชัดเจน แน่นอน เช่น กำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือ ปี ขึ้นกับความยากง่ายของกิจการนั้นๆ โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาอันแน่นอนของกิจการไว้ทุกเรื่อง บางเรื่องอาจต้องกำหนดระยะเวลากันตามข้อตกลง

วิธีการนับระยะเวลาในรูปแบบหน่วยการนับตามหลักกฎหมายทั่วไป มีดังนี้

1. หากกำหนดระยะเวลาเป็นวัน ให้เริ่มนับระยะเวลาในวันถัดไป หรือที่ใช้คำว่า นับต่อ โดยเริ่มต้นและสิ้นสุดเทียบได้จากวันในปฏิทินสากล¹³¹

2. หากกำหนดระยะเวลาเป็นสัปดาห์ หรือภาษาที่ใช้บ่อยครั้งคือคำว่าแต่ละอาทิตย์ ก็ให้นับระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด ตามวันปฏิทินสากลเช่นกัน¹³²

3. หากกำหนดระยะเวลาเป็นเดือน หมายความว่าถึงระยะเวลาในแต่ละเดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม – ธันวาคม ไม่ใช่จำนวนวันของเดือน เพราะเนื่องจากบางเดือนจะมี 30 วัน บางเดือนมี 31 วัน หรือบางเดือนมี 28 หรือ 29 วัน ดังนั้นหากจะนับระยะเวลาเป็นเดือน ก็ให้นับตามเดือนแห่งปฏิทิน โดยเริ่มเดือนถัดไปเป็นเดือนที่หนึ่ง¹³³

4. หากกำหนดระยะเวลาเป็นปี หมายความว่าถึงระยะเวลาในปีปฏิทินถัดไป ยกตัวอย่างเช่น สัญญาก่อสร้างเริ่มก่อสร้างในวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2564 ครบกำหนด 1 ปี ดังนั้นระยะเวลาในปีปฏิทินถัดไปคือ วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2565 โดยไม่ได้นับระยะเวลาเป็นวัน 360 วัน หรือ 365 วัน เป็นหนึ่งปี¹³⁴

ยกตัวอย่างเช่น ในสัญญากู้ยืมเงิน ผู้ให้กู้ทำสัญญากู้ยืมเงินกับผู้กู้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2564 และกำหนดนัดชำระเงินที่กู้ในอีก 1 ปี 3 เดือน 5 สัปดาห์ 7 วัน ดังนั้นผู้กู้จะต้องคืนเงินให้แก่ผู้ให้กู้ในวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2565 เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามหน่วยการนับนี้จะพบอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเช่นกัน แต่แตกต่างกันที่วิธีการเริ่มนับระยะเวลาของกิจการว่าจะเป็นการนับต่อ ตามหลักกฎหมายทั่วไป หรือเป็นการ

¹³¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 (ฉบับที่ 29) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 มาตรา 193/4 ในทางคดีความ ในทางราชการ หรือทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม วัน หมายความว่า เวลาทำการตามที่ได้กำหนดขึ้น โดยกฎหมาย คำสั่งศาล หรือระเบียบข้อบังคับ หรือเวลาทำการตามปกติของกิจการนั้น แล้วแต่กรณี

¹³² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468 (ฉบับที่ 29) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 มาตรา 193/5 วรรคหนึ่ง ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นสัปดาห์ เดือนหรือปี ให้คำนวณตามปีปฏิทิน

¹³³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 133

¹³⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 134

นับเข้า ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบข้อบังคับ และข้อตกลงของคู่กรณีในการทำนิติกรรม

3.2.2 กรณีไม่มีหน่วยการนับ

ระยะเวลาในรูปแบบนี้บทบัญญัติของกฎหมาย หรือคำสั่งใดๆ จะไม่กำหนดระยะเวลาไว้ให้เห็นเป็นรูปธรรม โดยจะปรากฏอยู่ในรูปของคำว่า โดยเร็ว โดยพลัน โดยมีชักช้า เวลาที่เห็นสมควร เป็นต้น วิธีการนับรูปแบบนี้อาจพอทราบวันเริ่มต้นนับตามวันเวลาแห่งปฏิทิน ได้แต่ไม่อาจหาวันสิ้นสุดแห่งกิจการนั้นลงได้ทันที จึงเป็นปัญหาในการตีความเป็นอย่างมาก เพราะหากจะจำนำแต่ละคำมาตีความหมาย ก็ทำให้ยากลำบากในการตีความว่า โดยเร็ว ควรจะเร็วแค่ไหน โดยพลัน ควรใช้ระยะเวลาทันทีเลยหรือไม่ โดยมีชักช้า จะต้องกระทำตอนนั้น เดียวนั้น เลยหรือไม่อย่างไร

แต่จากการค้นคว้าข้อมูลมีกรณีศึกษา ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.1 ข้อ 4 ศาลปกครองเคยวินิจฉัยกรณีคำว่า “ล่าช้าเกินสมควร” เห็นว่า ตามระยะเวลาอันสมควรต่อการทำคำสั่งทางปกครองต้องไม่เกิน 90 วัน หากล่วงพ้น 90 วัน ถือว่าล่าช้าอันเป็นเหตุนำคดีอาญามาสู่ศาลได้มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่รับเรื่องราวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 จนถึงวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นวันที่ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีมติรับรายงานผลการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลารวม 266 วัน โดยไม่ปรากฏเหตุอันสมควร จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเหตุที่อ้างว่า มีอัตรากำลังน้อย จึงเป็นเหตุให้งานล่าช้า เป็นข้ออ้างที่ไม่ประกอบด้วยเหตุผลที่ควรแก่การรับฟัง จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ พอจะทำความเข้าใจได้ว่า เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเป็นหน่วยการนับเอาในกิจการนั้นๆเอาไว้ พอจะอนุมานเวลาได้จากบริบทหลักของกฎหมายในกิจการนั้นๆ

ดังนั้นแล้วจากการศึกษาพบว่าหน่วยการนับมี 2 รูปแบบ รูปแบบที่ 1 คือ มีหน่วยการนับระยะเวลาตามรูปแบบสากล หน่วยการนับระยะเวลาที่มีความชัดเจนแน่นอน จะพบอยู่ในหลักกฎหมายทั่วไป และหลักกฎหมายเฉพาะ จะมีหน่วยการนับเป็นระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี ตามปฏิทินสากล

รูปแบบที่ 2 คือ ไม่มีหน่วยการนับ โดยจะปรากฏอยู่ในรูปของคำว่า โดยเร็ว โดยพลัน โดยมีชักช้า เวลาที่เห็นสมควร รูปแบบไม่มีหน่วยการนับนี้จะทราบแต่เพียงวันเริ่มของกิจการเท่านั้น แต่จะไม่สามารถเข้าใจได้ว่ากิจการเหล่านั้นจะต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการภายในกี่วัน แต่จาก

การศึกษาพอจะทราบได้เพียงว่า อาจอนุมานระยะเวลาได้จากบริบทของหลักกฎหมายในกิจการนั้นๆ

3.3 ระยะเวลาในการทำคำสั่ง หรือ คำพิพากษา

คำสั่งหรือคำพิพากษา ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากไม่ใช่การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง แต่เป็นการกระทำทางตุลาการของฝ่ายตุลาการ โดยการทำคำชี้ขาดในรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยระยะเวลาในการทำคำสั่ง หรือ คำพิพากษา อยู่ในบัญญัติของกฎหมายวิธีสารบัญญัติต่างๆ ไม่นำบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายปกครองมาบังคับใช้ ซึ่งระยะเวลาในการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาสสามารถศึกษาแยกได้เป็น ศาลยุติธรรม และศาลชำนาญพิเศษ

1. ศาลยุติธรรม คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดี ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ศาลยุติธรรมมี 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรี ศาลจังหวัด ศาลแขวง การดำเนินการทำคำสั่ง หรือคำพิพากษา บัญญัติอยู่ในกฎหมายวิธีสารบัญญัติ ดังนี้

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในส่วนคดีความอาญา กฎหมายบัญญัติถึงระยะเวลาในการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาไว้ว่า จะกระทำได้อีกต่อเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณา กฎหมายบัญญัติให้ต้องอ่านคำสั่งหรือคำพิพากษาทันที หรือภายใน 3 วัน หลังจากเสร็จสิ้นการพิจารณา จึงหมายความว่าระยะเวลาการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อศาลได้ดำเนินการกระบวนพิจารณาแล้วเสร็จ และสิ้นสุดสงสัย จึงจะทำคำสั่งหรือคำพิพากษาได้ ซึ่งรูปแบบระยะเวลาและวิธีการนับระยะเวลา เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ มีกำหนดระยะเวลาในรูปแบบหน่วยของระยะเวลาตามปฏิทินสากลอย่างชัดเจนแน่นอน

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในส่วนการดำเนินการในคดีความแพ่ง กฎหมายได้บัญญัติวิธีการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาในการทำคำสั่งหรือคำพิพากษา กฎหมายให้อำนาจแก่ศาลจะกระทำได้อีกต่อเมื่อวันสิ้นกระบวนพิจารณา¹³⁵ จึงตีความความหมายได้ว่า การทำคำสั่งหรือคำ

¹³⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 32) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2563 มาตรา 133 เมื่อศาลมิได้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความดังที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อน ให้ศาลชี้ขาดคดีนั้น โดยทำเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งในวันทีสิ้นการพิจารณา แต่เพื่อการที่จะพิเคราะห์คดีต่อไป ศาลจะเลื่อนการพิพากษาหรือการทำคำสั่งต่อไป

พิพากษาในคดีแพ่งจะต้องทำนับตั้งแต่เสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาทันที และต้องทำให้เสร็จในวันดังกล่าวอีกด้วย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นหลักดำเนินกระบวนการคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแขวง สำหรับระยะเวลาการทำคำสั่งหรือคำพิพากษา เมื่อวันพิจารณาผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ ให้ศาลทำคำสั่งหรือคำพิพากษาได้ทันที

เนื่องจากคดีในเขตอำนาจศาลแขวง เป็นคดีไม่ยุ่งยากซับซ้อน กฎหมายจึงบัญญัติให้ศาลตัดสินชี้ขาดได้ในทันที

2. ศาลชำนาญพิเศษ เป็นศาลชั้นต้นประเภทหนึ่งในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลนั้นๆ เหตุผลสำคัญของการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษขึ้นเพราะคดีบางประเภทต้องอาศัยความรู้และความชำนาญเฉพาะเรื่องแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป ซึ่งควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาที่มี ความรู้และความชำนาญในคดีเฉพาะเรื่องนั้น ๆ หรือมีบุคคลซึ่งมิใช่ผู้พิพากษาอาชีพแต่มีความรู้และความเข้าใจในคดีเฉพาะเรื่อง ปัจจุบัน ศาลชำนาญพิเศษมีอยู่ 5 ประเภท ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย

2.1 ศาลเยาวชนและครอบครัว

เดิมเรียกว่า “ศาลคดีเด็กและเยาวชน” เป็นศาลชำนาญพิเศษศาลแรก ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “ศาลเยาวชน และครอบครัว” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับเด็ก (อายุไม่เกิน 15 ปี) หรือเยาวชน (อายุเกิน 15 ปี แต่ยังไม่ถึง 18 ปี) เช่น คดีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิดทางอาญา เป็นต้น

ระยะเวลาดำเนินการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาในศาลเยาวชนและครอบครัวนั้น จะมีข้อกำหนดแตกต่างออกไปจากศาลอื่น การพิพากษาลงโทษไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดเพื่อให้เด็กหรือเยาวชนผู้กระทำความผิดสำนึกสิ่งที่กระทำ ศาลอาจมีคำสั่งอื่นใดซึ่งเป็นเงื่อนไขในการให้เด็กหรือเยาวชน รวมถึงผู้ปกครอง ได้กระทำก่อนมีคำสั่งหรือคำพิพากษา เช่น ในกรณีที่ศาลเห็นว่าตามพฤติการณ์แห่งคดียังไม่สมควรจะมีคำพิพากษาหรือปรับค่าเสียหาย ผู้ปกครอง หรือบุคคลซึ่งจำเลยอาศัยอยู่ด้วยร้องขอ เมื่อศาลสอบถามผู้เสียหายแล้วศาลอาจมีคำสั่งให้ปล่อยตัวจำเลยชั่วคราวแล้วมอบตัว

ในวันหลังก็ได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

จำเลยให้บุคคลดังกล่าวโดยไม่มีประกัน หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันด้วยก็ได้ โดยกำหนดเงื่อนไข ให้จำเลยรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรือเจ้าพนักงานอื่นหรือบุคคลใดหรือองค์การด้านเด็กเข้ารับการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูรับคำปรึกษาแนะนำ เข้าร่วมกิจกรรมบำบัดหรือกิจกรรมทางเลือก หรือให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินกว่าจำเลยนั้นมีอายุครบยี่สิบสี่ปีบริบูรณ์ ในการนี้ศาลมีอำนาจสั่งให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลซึ่งจำเลยอาศัยอยู่ด้วยเข้าร่วมกิจกรรม หรือรับคำปรึกษาแนะนำด้วยก็ได้¹³⁶

แม้ระยะเวลาการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะจึงต้องนำบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเรื่องระยะเวลาทั่วไปมาบังคับใช้โดยอนุโลม

2.2 ศาลแรงงาน

ศาลแรงงานเป็นศาลชำนาญพิเศษอีกประเภทหนึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทคดีเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับ สภาพการจ้าง เป็นต้น

การดำเนินการทำคำสั่งหรือคำพิพากษา กฎหมายได้ให้ระยะเวลาแก่ศาลทำคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในวันที่เสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณา หรือภายใน 3 วัน นับแต่การพิจารณาเสร็จสิ้น¹³⁷ จึงหมายความว่าระยะเวลาการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาจะกระทำได้อีกเมื่อศาลได้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาแล้วเสร็จ และสิ้นสงสัย จึงจะทำคำสั่งหรือคำพิพากษาได้ ซึ่งรูปแบบระยะเวลาและวิธีการนับระยะเวลา เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ มีกำหนดระยะเวลาในรูปแบบหน่วยของระยะเวลาตามปฏิทินสากลอย่างชัดเจน แน่นนอน

2.3 ศาลภาษีอากร

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเฉพาะคดีแพ่งเกี่ยวกับภาษีอากร เช่น คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ เจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร เป็นต้น

¹³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2535 มาตรา 132

¹³⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง เมื่อได้สืบพยานตามที่จำเป็นแล้ว ให้ถือว่าคำพิพากษาเป็นอันสิ้นสุด แต่คู่ความอาจแถลงการณ์คัดค้านด้วยวาจาในวันเสร็จการพิจารณานั้นได้ แล้วให้ศาลแรงงานอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในสามวันนับแต่วันนั้น

คดีภาษีอากรมีความคล้ายกับคดีปกครอง เนื่องจากเป็นกรณีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร แต่แต่ก็มีข้อแตกต่างของอำนาจในการพิจารณาคดี กล่าวคือ คดีภาษีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลภาษีอากร จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนภาษีอากร คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร และคดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากร¹³⁸

ส่วนคดีภาษีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนใหญ่จะเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กรณีที่ผลวินิจฉัยหรืออุทธรณ์ต้องให้ดำเนินการไปตามคดีของศาลปกครอง เป็นต้น¹³⁹

¹³⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 มาตรา 7 ศาลภาษีอากรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งในเรื่องต่อไปนี้

1. คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร
3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากร
4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร
5. คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากร

¹³⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 14) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2564 มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การดำเนินคดีในเขตอำนาจศาลภายในจะเป็นการดำเนินคดีในทางแพ่ง ในเรื่องเกี่ยวกับหนี้ หรือสิทธิเรียกร้องในภายใน การดำเนินการกระบวนการพิจารณาได้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ การทำคำสั่งหรือคำพิพากษาจึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นเดียวกัน¹⁴⁰

2.4 ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่าง ประเทศ พ.ศ. 2539 มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เช่น คดีแพ่งและคดีอาญาเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตร เป็นต้น

ระยะเวลาการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งมาตรา กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ศาลให้รับดำเนินการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเร็วเมื่อเสร็จการพิจารณาคดี¹⁴¹

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 มาตรา 17 กระบวนการพิจารณาในศาลภาษีอากรให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และข้อกำหนดตาม มาตรา 20 ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

¹⁴¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 มาตรา 27 ให้ศาลทรัพย์สินทาง

2.5 ศาลล้มละลาย

ศาลล้มละลาย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542 มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย รวมถึงคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีดังกล่าวด้วย

ระยะเวลาการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งมาตรา กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ศาลให้รับดำเนินการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเร็วเมื่อเสร็จการพิจารณาคดี¹⁴²

ดังนั้นแล้วจากกรณีศึกษาระยะเวลาการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาในศาลยุติธรรม พบว่าระยะเวลาในการออกคำสั่งหรือคำพิพากษาจะมีระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะ 2 รูปแบบ คือ ระยะเวลาที่มีหน่วยการนับตามปฏิทินสากลและระยะเวลาที่ไม่มีหน่วยการนับตามปฏิทินสากล

1. ระยะเวลาที่มีหน่วยการนับตามปฏิทินสากล ได้แก่

- 1.1 ศาลอาญา
- 1.2 ศาลแขวง
- 1.3 ศาลเยาวชนและครอบครัว (นำกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้)
- 1.4 ศาลแรงงาน

2. ระยะเวลาที่ไม่มีหน่วยการนับตามปฏิทินสากล ได้แก่

- 2.1 ศาลภาษีอากร
- 2.2 ศาลทรัพย์สินทางปัญญาการค้าระหว่างประเทศ และ
- 2.3 ศาลล้มละลาย

ปัญหาและการค้าระหว่างประเทศดำเนินการนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่เลื่อนคดีจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้ำกั้วล่วงเสียได้ และเมื่อเสร็จการพิจารณาคดี ให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศรีบทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเร็ว

¹⁴² ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 4) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558 มาตรา 15 ภายใต้อำนาจมาตรา 90/11 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายพุทธศักราช 2483 ให้ศาลล้มละลายดำเนินการนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่เลื่อนคดีจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้ำกั้วล่วงเสียได้ และเมื่อเสร็จการพิจารณาคดีให้ศาลล้มละลายรีบทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเร็ว

ตารางที่ 3.1 ตารางสรุประยะเวลาในการทำคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาล	กฎหมาย	ระยะเวลา
ศาลอาญา	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	อ่านคำสั่งหรือคำพิพากษาทันที หรือภายใน 3 วัน หลังจากเสร็จสิ้นการพิจารณา
ศาลแพ่ง	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	วันสิ้นกระบวนการพิจารณา
ศาลแขวง	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง	ศาลทำคำสั่งหรือคำพิพากษาภายในวันพิจารณาเสร็จสิ้น
ศาลเยาวชนและครอบครัว	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัววิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว	นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กฎหมายหลัก) มาบังคับใช้
ศาลแรงงาน	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและครอบครัววิธีพิจารณาคดีแรงงาน	ทำคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในวันที่เสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณา หรือภายใน 3 วัน นับแต่การพิจารณาเสร็จสิ้น
ศาลภาษีอากร	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีและครอบครัววิธีพิจารณาคดีภาษี	ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้
ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ	ให้รีบทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเร็วเมื่อเสร็จการพิจารณาคดี
ศาลล้มละลาย	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและครอบครัววิธีพิจารณาคดีล้มละลาย	ให้รีบทำคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเร็วเมื่อเสร็จการพิจารณาคดี

3.4 ระยะเวลาการทำคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่ไม่หมายรวมถึงกฎ เป็นการสั่งการซึ่งได้แก่ ข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การอนุญาตให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ หรือการยืนยันสิทธิที่มีผลบังคับเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ¹⁴³

¹⁴³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้าง

ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นระยะเวลาที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่เมื่อต้องออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน¹⁴⁴ แต่หากการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องใดกำหนดไว้โดยเฉพาะก็ให้นำบทบัญญัติเรื่องนั้นมาใช้¹⁴⁵

ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองจะมีระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กับระยะเวลาการดำเนินการทำคำสั่งทางปกครองเรื่องใดมีกำหนดระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 จึงสรุปได้ว่า ระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครองมี 3 ประเภท ดังนี้

3.4.1 ระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป

ระยะเวลาออกคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป ตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น คำสั่งทางปกครองที่เกิดจากคำขอของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้นว่าคำสั่งที่ทางราชการอนุมัติเงินหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของตน เช่น คำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินค่าเช่าบ้าน อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องทำเป็นหนังสือและทำขึ้นตามคำขอของคู่กรณี ทั้งนี้ เมื่อฎีกที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ไม่ว่าพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2549 มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านไว้ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องพิจารณาคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ดี การนำระยะเวลาตามบทบัญญัตินี้มาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองเหล่านี้ จะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้น

นิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

¹⁴⁴ มาตรา 39/1 การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน

¹⁴⁵ มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่ถูกกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ไปจากเจตนารมณ์ของผู้ตรากฎหมายไปหรือไม่ เนื่องด้วยกฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ขออนุญาตประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระยะเวลาตามมาตรา 39/1 อาจใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองอื่นๆ เช่น การพิจารณาคำขอค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการพิจารณาคำขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.4.2. ระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับเรื่อง การขออนุญาต การขออนุมัติต่างๆ

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขออนุญาต ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาคำขออนุญาตและจะต้องกำหนดรายการเอกสารและหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ โดยปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ที่กำหนดให้ยื่นคำขอและเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ให้กับประชาชน ได้รับทราบ รวมทั้งต้องระบุค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่างๆ ไว้ในคู่มือประชาชนด้วย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อที่จะรับคำร้องขอและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อที่จะได้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาต อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะมาขออนุญาตประกอบกิจการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเรื่อง กรรมที่ดิน กรรมกรปกครอง สำนักงาน โยธา เป็นต้น

ระยะเวลาในการรับคำขอตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 หลังจากหน่วยงานผู้อนุญาตได้ดำเนินการจัดทำคู่มือประชาชนแล้ว กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขออนุญาตตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มีหน้าที่ในการรับคำขอ ตรวจสอบคำขออนุญาต เอกสารประกอบคำขอและหลักฐานอื่นๆ ที่ได้ยื่นมาพร้อมกับคำขอว่าถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่ หากไม่ครบถ้วนให้แจ้งผู้ยื่นคำขอทราบให้ดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเอกสารเพิ่ม และกำหนดระยะเวลาให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการต่อไป เมื่อผู้ยื่นคำขอยื่นถูกต้องและแนบเอกสารครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามคำขอเพราะเหตุที่คำขอไม่สมบูรณ์หรือเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนไม่ได้ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เว้นแต่ความบกพร่องของคำขอเอกสารจะเกิดจากความบกพร่องหรือความทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอเอง และส่งผลไม่อาจ

อนุญาตตามคำขอได้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้อนุญาตสั่งการตามที่เห็นสมควร ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยหรือทางแพ่ง (ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) หรือทางอาญากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว หากผู้ยื่นคำขอไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 9 กำหนดให้เจ้าหน้าที่คืนคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอเป็นหนังสือและแจ้งถึงสาเหตุแห่งการคืนคำขอด้วย ในกรณีเช่นนี้อาจยื่นคำขอใหม่หรือจะอุทธรณ์คำสั่งคืนคำขอนั้นก็ได้ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ทั้งนี้ “การอนุญาต” อาจจะไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายทั้งสองฉบับทั้งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการทางทหารด้านยุทธการ ซึ่งได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และขณะเดียวกันก็ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง (7) ที่กำหนดมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่วนการอนุญาตตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยุทธภัณฑ์และกฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน ซึ่งได้รับยกเว้นตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ซึ่งหากตีความว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร การพิจารณาอนุญาตในเรื่องดังกล่าวก็จะไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 39/1 ด้วยเช่นกัน

3.4.3. ระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครองระยะเวลาการออกคำสั่งประเภทการลงโทษทางวินัยข้าราชการ

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่หน่วยงานราชการแต่ละสังกัดจะต้องกำหนดวิธีการดำเนินการรวมทั้งระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยไว้ด้วย โดยแต่ละหน่วยงานราชการจะกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยมีขั้นตอนการปฏิบัติใกล้เคียงกัน แต่ระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษวินัยข้าราชการแตกต่างกัน โดยเป็นการกำหนดระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครองที่แตกต่างกันออกไปจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น

- ระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 4) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มาตรา 87 วรรคสอง¹⁴⁶ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ข้อ 36¹⁴⁷ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวน

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 บัญญัติว่า หลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการสืบสวน และการสอบสวนที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 84 และมาตรา 86 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. ในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 89 หรือมาตรา 90 ให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน

ในการนี้ หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาถ่วงดุลกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อน และให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวนหรือสอบสวน แล้วแต่กรณี นับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่า การพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง

ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสืบสวนหรือสอบสวนก็ได้

¹⁴⁷ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ข้อ 36 เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวนได้รับความเห็นและผล การสืบสวนข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวนแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

- (1) ตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนการสืบสวนตามข้อ 37 ข้อ 38 และข้อ 39
- (2) สั่งให้คณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวนดำเนินการสืบสวนเพิ่มเติมได้ หากปรากฏว่า การสืบสวนเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะพิจารณาสั่งการได้
- (3) สั่งยุติเรื่องถ้าเห็นว่าผลการสืบสวนไม่มีมูล
- (4) สั่งลงโทษไปภายในอำนาจ ในกรณีที่พยานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรงและผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวนเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหา ที่มีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา 89 แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาควรได้รับโทษเกินอำนาจที่จะสั่งลงโทษได้ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาสั่งการตามควรแก่กรณี

(5) ดำเนินการไปภายในอำนาจหรือมีความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึง ผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปในกรณีมีมูลอันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(6) ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไปในกรณีที่เห็นว่าไม่มีมูลเป็นการกระทำผิดอาญา

การพิจารณาดำเนินการตามวรรคหนึ่งและการพิจารณาสั่งการตามผลการสืบสวนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน ในการนี้หากยังพิจารณา

พิจารณา พ.ศ. 2547 ข้อ 36 ล้วนกำหนดระยะเวลาในการสั่งการตามผลการสืบสวนหรือสอบสวนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน ในการนี้หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิมและให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวนนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง

จึงเกิดปัญหาว่า ระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ชัดหรือแย้งหรือกรณีจะต้องบังคับตามมาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายกลางหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากการดำเนินการในการออกคำสั่งในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาไม่ถูกต้องแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากยังไม่มีผลทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัย) นั้นว่าจะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร

- ระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 14 กำหนดว่าเมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนแล้ว ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว

- ระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2552

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2552 กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อ ก.อ. เพื่อพิจารณาต่อไป และเมื่อ ก.อ. มีมติเป็นประการใด ให้ประธาน ก.อ. มีคำสั่งให้เป็นไปตามมตินั้น

ไม่แล้วเสร็จให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิมและให้ถือว่า ไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวน นับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้น จะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง

- ระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 70 ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ก็ให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินสิบห้าวัน และต้องแจ้งให้ประธานศาลฎีกาทราบพร้อมทั้งแสดงผลที่ต้องขยายเวลาด้วยทุกครั้ง แต่ถ้าขยายระยะเวลาแล้วการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนจะขยายเวลาต่อไปอีกได้ ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากประธานศาลฎีกา ตามระเบียบที่ ก.ต. กำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานความเห็นเสนอต่อประธานศาลฎีกา และให้ส่งรายงานดังกล่าวต่อเลขานุการ ก.ต. เพื่อดำเนินการเสนอต่อคณะอนุกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลตามมาตรา 47 วรรคสอง พิจารณากลับกรองเสนอความเห็นภายในระยะเวลาที่ ก.ต. กำหนด

เมื่อ ก.ต. ได้พิจารณารายงานความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนและคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลแล้ว มีมติว่าข้าราชการตุลาการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หรือมีมติเป็นประการอื่นก็ให้ประธานศาลฎีกามีคำสั่งให้เป็นไปตามมตินั้น

ตารางที่ 3.2 ตารางเปรียบเทียบระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายต่างๆ

กฎหมาย	บทกฎหมาย	ระยะเวลา
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547	ม. 87 วรรคสอง	โดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 240 วัน
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	ม. 39/1	ภายใน 30 วัน
พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558	ม.7	ไม่ได้กำหนดเอาไว้ แต่ให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ม.39/1
กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556	ข้อ 14 (2)	โดยเร็ว
กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550	ข้อ 40	60 วัน
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2552	ม.77	ไม่ได้กำหนด
ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน พ.ศ. 2544	ข้อ 23 วรรคท้าย	15 วัน

3.5 การดำเนินการทางวินัย วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการทางตามกฎหมายต่างประเทศ

3.5.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งข้าราชการออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ข้าราชการแห่งรัฐ (Fonction publique d'Etat) ได้แก่ ข้าราชการทั่วไป ครู พยาบาล และรวมถึง ทหาร ตำรวจ ผู้พิพากษา อัยการ
2. ข้าราชการสาธารณสุข (Fonction publique hospitalière) ได้แก่ บุคลากรในสถานพยาบาล เช่น แพทย์ พยาบาล ผู้อำนวยการ โรงพยาบาล

3. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Fonction publique territoriale) ได้แก่ บุคลากรของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ก่อนจะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการต่อสู้โต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ โดยมีสิทธิขอตรวจเอกสารหลักฐานสำนวนการสอบสวน เพื่อต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหา รวมทั้งมีสิทธิโต้แย้งอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยและฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

หลักการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 ฉบับ ประกอบด้วย

1. รัฐบัญญัติที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 ว่าด้วยกฎเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการพลเรือนสามัญของรัฐ และหน่วยงานท้องถิ่น¹⁴⁸
2. รัฐบัญญัติที่ 84-16 ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับราชการของรัฐ¹⁴⁹
3. รัฐกฤษฎีกาที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือน¹⁵⁰
4. รัฐกฤษฎีกาที่ 89-677 ลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1989 เกี่ยวกับขั้นตอนทางวินัยที่ใช้กับเจ้าหน้าที่อาณาเขต (ท้องถิ่น)¹⁵¹
5. รัฐกฤษฎีกาที่ 89 - 822 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1989 ว่าด้วยระเบียบวินัยที่บังคับใช้กับข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ¹⁵²

อย่างไรก็ตามนอกจากจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการแล้ว ยังมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือภาระหน้าที่ จะได้รับผลจากการกระทำในหลายๆด้าน เช่น อาจต้องรับผิดชอบทางแพ่งเป็นการส่วนตัว (les fautes personnelles détachables du service) ต่อบุคคลภายนอกโดยตรง¹⁵³ หรือต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่หน่วยงานต้น

¹⁴⁸ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

¹⁴⁹ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984

¹⁵⁰ Décret d' État n° 84-961 du 25 octobre 1984

¹⁵¹ Décret d' État n° 89-677 du 7 septembre 1984

¹⁵² Décret d' État n° 89-822 du 25 novembre 1984

¹⁵³ คำวินิจฉัยของกฤษฎีกาเลขที่ 224300 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 จากกรณีความผิดทางการแพทย์ซึ่งแพทย์เจ้าของไข้ ไม่ได้ตัดสินใจในการที่จะวินิจฉัยผู้ป่วยที่อาการน่าเป็นห่วง โดยปล่อยให้เขากลับบ้าน และใน

สังกัดได้ชี้แจงให้กับผู้เสียหายไปในกรณีที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบด้วย ข้าราชการยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตาม กฎระเบียบ หรือภาระหน้าที่หรือกระทำนอกอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายไทยคือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่กันไปอีกด้วย

1.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีระยะเวลากำหนดไว้ ลักษณะคล้ายอายุความในคดี กล่าวคือ ระยะเวลาการทางวินัยไม่อาจดำเนินการได้ หากล่วงเลยหรือเกินกว่า 3 ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจรู้เรื่อง อันเป็นมูลเหตุของการดำเนินการทางวินัย¹⁵⁴ เว้นแต่ เรื่องนั้นจะมีการดำเนินคดีอาญาต่อข้าราชการผู้นั้นด้วย ให้ถือว่าระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัย สะดุดหยุดลง อย่างไรก็ตามสำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายใดที่จะระบุไว้อย่างชัดเจนหรือแจ่มแจ้งว่าการกระทำของข้าราชการลักษณะใดเป็นความผิดทางวินัยและจะต้องรับโทษสถานใด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องทางวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริง หรือการกระทำแต่ละเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวหา โดยพิจารณาว่ามีการกระทำส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิด และความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาบางประการที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องนำมา พิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการ อาทิ

(1) การกระทำผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ (la faute commise dans l'exercice ou a l'occasion de l'exercice des fonctions)¹⁵⁵

(2) การกระทำผิดวินัยเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี (l'obligation) เช่น พันธกรณีหรือภาระผูกพันที่จะไม่ดำรงตำแหน่งราชการหลายๆ ตำแหน่งหรือหลายๆ ที่ในเวลาเดียวกัน (l'interdiction du cumul d'activites publiques)¹⁵⁶ ตามมาตรา 1 และ 7 แห่งรัฐกฤษฎีกาลง

ภายหลังแม้จะได้รับการแจ้งเตือนในตอนกลางคืนว่าอาคารของผู้ป่วยไม่ดีขึ้น จนรุ่งเช้าผู้ป่วยไปหาซื้อยาจากร้านขายยาเพื่อรักษาตัวเองและไม่ได้รับการดูแลอย่างมีมาตรฐาน

¹⁵⁴ รัฐบัญญัติที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 ว่าด้วยกฎเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการพลเรือนสามัญของรัฐ และหน่วยงานท้องถิ่น มาตรา 19

¹⁵⁵ รัฐบัญญัติที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 ว่าด้วยกฎเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการพลเรือนสามัญของรัฐ และหน่วยงานท้องถิ่น มาตรา 29

¹⁵⁶ รัฐกฤษฎีกาที่ 89-677 ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ.1989 ว่าด้วย

วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2479 หรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (l'obligation de désintéressement) กับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ¹⁵⁷ หรือพันธกรณีที่จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา (l'obéissance) นอกจากนี้ก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับราชการ (le secret professionnel) รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ (la discrétion professionnelle) ต้องวางตัวเป็นกลาง (la neutralité) ต้องมีศีลธรรมอันดี กล่าวคือ การปฏิบัติตนอย่างผู้มีเกียรติ (la dignité)¹⁵⁸

1.2 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ จะกระทำในรูปแบบคณะกรรมการพิจารณา วินัยข้าราชการ และองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ ดังนี้

1.2.1 คณะกรรมการวินัย (Conseil de discipline)

องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการลงโทษทางวินัย ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น ข้าราชการทั่วไปใช้รัฐกฤษฎีกาที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2479 ว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือน ข้าราชการท้องถิ่นใช้รัฐกฤษฎีกาที่ 89-677 ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2484 เกี่ยวกับขั้นตอนทางวินัยที่ใช้กับเจ้าหน้าที่อาณาเขต (ท้องถิ่น) ข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐใช้รัฐกฤษฎีกาที่ 89-822 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2479 ว่าด้วยระเบียบวินัยที่บังคับใช้กับข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยและมีอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ คณะกรรมการ วินัยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง (Commission administrative paritaire - CAP) อันที่จริงแล้ว คณะกรรมการลักษณะนี้มีบทบาทและทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการพิจารณา เรื่องทางวินัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 แล้ว ผู้ที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการ จะต้องมีตำแหน่งสูงกว่าหรืออย่างน้อยต้องเท่ากับตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกกล่าวโทษ

สำหรับรัฐกฤษฎีกาที่ 84 - 961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 (พ.ศ. 2527) ว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือน กำหนดขั้นตอน วิธีดำเนินการทางวินัยไว้ว่า กระบวนการพิจารณาจะเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงการกระทำ ความผิดพร้อมทั้งบทลงโทษ เสนอคณะกรรมการวินัย จากนั้นข้าราชการ ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ โดยที่ต้องมีหนังสือลงทะเบียนตอบรับแจ้งข้าราชการผู้นั้นไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ หากไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติผิดขั้นตอนดังกล่าว สภาแห่งรัฐเคย

¹⁵⁷ รัฐบัญญัติที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 ว่าด้วยกฎเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการพลเรือนสามัญของรัฐ และหน่วยงานท้องถิ่น มาตรา 25 วรรคสอง

¹⁵⁸ รัฐบัญญัติที่ 83-634 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1983 ว่าด้วยกฎเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการพลเรือนสามัญของรัฐ และหน่วยงานท้องถิ่น มาตรา 28

วินิจฉัยไว้ว่า เป็นการดำเนินการทางวินัยหรือกระบวนการพิจารณาที่มีชอบ (un vice de procédure)¹⁵⁹ การกำหนดเวลาไว้ 15 วัน ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสเตรียมข้อต่อสู้มีเวลารวบรวมพยานหลักฐาน แต่อย่างไรก็ตามข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำขอให้มีการเลื่อนการพิจารณาออกไปก็ได้ แต่สามารถทำได้เพียงครั้งเดียว¹⁶⁰

ในวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอ คำแถลง เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และสามารถมีทนายมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาได้ด้วย ทางด้านฝ่ายปกครองเองก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมานำสืบ สนับสนุนข้ออ้างของตน ภายหลังดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการจะประชุมลงมติ ซึ่งเป็นการประชุมลับ (huis clos) คณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษและกำหนดระดับของโทษ หรืออาจมีมติไม่ลงโทษก็ได้ และแจ้งมติไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

ในการประชุมลงมติของคณะกรรมการ หากคณะกรรมการแต่ละท่านมีการเสนอระดับโทษแตกต่างกันออกไป ประธานคณะกรรมการจะหยิบยกโทษที่รุนแรงที่สุดมาเป็นที่ประชุมลงมติ หากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการไม่เห็นด้วยก็ให้พิจารณาหยิบบทลงโทษที่มีระดับความรุนแรงต่ำกว่าเป็นลำดับลงไปมาพิจารณาเป็นลำดับ¹⁶¹

อย่างไรก็ตามก่อนการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการหากที่ประชุมเห็นว่าข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ได้รับรายงานเบื้องต้นจากผู้บังคับบัญชาไม่เพียงพอต่อการพิจารณาของที่ประชุม อาจมีมติให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเสียก่อนก็ได้ (ordonner une enquête)¹⁶²

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องพิจารณาตัดสินภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับรายงานจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งการทางวินัย และสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน 2 เดือน หรือเท่ากับระยะเวลาที่มีการเลื่อนประชุมเฉพาะเหตุอันเนื่องมาจากการขอขยายระยะเวลาการพิจารณาของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาเอง¹⁶³ สำหรับข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยควบคู่ไปกับถูกดำเนินคดีอาญา คณะกรรมการอาจเสนอให้มีการระงับการพิจารณาทางวินัยไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำตัดสินของศาล

¹⁵⁹ CE sect., 1 mar 1996, 28 juillet 2000, M. Feval.

¹⁶⁰ รัฐธรรมนูญที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือน ข้อ 4 วรรคสอง

¹⁶¹ รัฐธรรมนูญที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือน ข้อ 8

¹⁶² รัฐธรรมนูญที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือน ข้อ 7

¹⁶³ รัฐธรรมนูญที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ.1984 ว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือน ข้อ 9

1.2.2 องค์การวินิจัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ (les juridictions disciplinaires d'appel)

กรณีที่มีการลงโทษข้าราชการที่ถูกคำสั่งลงโทษสามารถโต้แย้งคำสั่งลงโทษ โดยเลือกที่จะยื่นคำร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ (un recours administratif) หรือยื่นฟ้องเป็นคดีเพิกถอนการกระทำที่เกินอำนาจ (un recours pour excès de pouvoir) ต่อศาลปกครองก็ได้ สภาแห่งรัฐเองก็ระบุไว้ชัดเจนว่า การร้องทุกข์ต่อองค์กรผู้มีอำนาจวินิจัยอุทธรณ์เรื่องทางวินัย มิใช่เงื่อนไขก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (un recours préalable obligatoire)

องค์กรลักษณะนี้ ในปัจจุบันได้แก่สภาวิชาชีพข้าราชการ (Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat) สภาวิชาชีพข้าราชการในสถานพยาบาล (Conseil Supérieur de la Fonction Publique Hospitalière) สภาวิชาชีพข้าราชการส่วนท้องถิ่น (les Conseils de discipline départementaux de recours) สภาวิชาชีพการศึกษา (Conseil supérieur de l'éducation - CSE) สภาการศึกษาชั้นสูงและและการวิจัยแห่งชาติ (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche - CNESER) และสภาวิชาชีพตุลาการ (Conseil supérieur de la magistrature - CSM)

1.3 กรอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดบทลงโทษ การเลือกชนิดของโทษจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ

1.3.1 การกระทำความผิดกรรมเดียวถูกลงโทษได้เพียงครั้งเดียว เช่น รายงานการกระทำความผิดที่ส่งให้คณะกรรมการวินัยระดับท้องถิ่นพิจารณาแล้ว ไม่อาจนำรายงานฉบับเดียวกันนี้ไปเสนอให้คณะกรรมการวินัยระดับภาคพิจารณาได้อีก ทั้งนี้เป็นไปตามกฎ non bis in idem (การไม่ถูกพิจารณาลงโทษสองครั้งในคราวเดียวกัน)

1.3.2 ฝ่ายปกครองต้องไม่ใช้ดุลพินิจโดยสำคัญผิดอย่างชัดเจน (l'erreur manifeste d'appréciation) กล่าวคือ ต้องพิจารณาความร้ายแรงของความผิด และปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทลงโทษให้เหมาะสมและได้สัดส่วน (proportions)

1.3.3 การลงโทษต้องไม่มีผลย้อนหลัง (non rétroactivité) การลงโทษจะมีผลตั้งแต่วันที่มีการแจ้ง (notification) คำสั่งลงโทษ

1.4 การให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษ (les motifs de la sanction) คำสั่งลงโทษนั้นจะต้องมีเหตุผลประกอบไว้ด้วยเสมอ กล่าวคือ ต้องประกอบไปด้วยเหตุผลและการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงพร้อมทั้งข้อกฎหมาย หน้าที่ในการให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษนี้เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญที่ 79-587 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1978 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

1.5 โทษทางวินัย (la sanction disciplinaire)

ตามที่ได้ศึกษาในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสพบว่า ไม่มีหลักกฎหมายที่จะให้คำนิยามหรือลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัย (la faute disciplinaire) นั้น มีลักษณะเป็นเช่นใดบ้าง ต้องพิจารณาจากพฤติการณ์และข้อเท็จจริงต่างๆ ประกอบดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น โดยเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการได้กระทำความผิดวินัยก็จะเข้าสู่กระบวนการกำหนดโทษทางวินัย (la sanction disciplinaires) โดยการประชุมลงมติของคณะกรรมการ หากคณะกรรมการแต่ละท่านมีการเสนอระดับโทษแตกต่างกันออกไป ประธานคณะกรรมการจะหยิบยกโทษที่รุนแรงที่สุดมาให้ที่ประชุมลงมติ หากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการไม่เห็นด้วยก็ให้พิจารณาหยิบยบทลงโทษที่มีระดับความรุนแรงต่ำกว่าเป็นลำดับลงไปมาพิจารณาเป็นลำดับ โดยโทษทางวินัยนั้นมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ 84 - 16 ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) ว่าด้วยบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับราชการของรัฐ บทที่ 8 ว่าด้วยวินัย มาตรา 66 - 67 ซึ่งกำหนดจำแนกโทษทางวินัยออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

โทษกลุ่มที่ 1

- ว่ากล่าว ตักเตือน (l'avertissement) และ
- ภาคทัณฑ์ (le blâme)

โทษทั้ง 2 ชนิดนี้ ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าในทางราชการของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำรายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย แต่ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบไม่เคร่งครัดนัก แต่ก็ยังต้องแจ้งผู้ถูกลงโทษให้ทราบและเปิดโอกาสให้เขาได้เข้าตรวจดูสำนวนทั้งหมด ผู้ถูกลงโทษสามารถมีที่ปรึกษาหรือทนายเพื่อช่วยเหลือในการต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหาได้ หากมิได้ปฏิบัติดังที่กล่าวมา ต้องถือว่าคำเตือนหรือคำสั่งภาคทัณฑ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โทษกลุ่มที่ 2

- ตัดออกจากบัญชีผู้ซึ่งจะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (la radiation du tableau d'avancement)

การลงโทษวิธีนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาอันจำกัดอยู่เพียง 1 ปี เท่ากับรอบอายุของบัญชีรายชื่อฉบับหนึ่ง ๆ

- ลดขั้นเงินเดือน (l'abaissement d'échelon)

ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นๆ ตามปกติ ในขั้นเงินเดือนใหม่ (ขั้นที่ถูกลดลงไปอยู่ในปัจจุบัน) ข้าราชการผู้นี้มีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงกว่าก่อนที่จะ ถูกลดลงมาด้วย

- พักราชการชั่วคราว (l'exclusion temporaire des fonctions) เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน¹⁶⁴

กรณีมีคำสั่งให้รอกการลงโทษ (un sursis) ใดๆ เอาไว้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และภายในระยะเวลา 5 ปีหลังจากนั้น ได้มีคำสั่งลงโทษตามชนิดของโทษ ในกลุ่มที่ 2 นี้ คำสั่งลงโทษดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกการรอกการลงโทษ

- ถูกโยกย้าย (le déplacement d'office)

โทษกลุ่มที่ 3

- ลดขั้นลดตำแหน่ง (la rétrogradation)

- พักราชการชั่วคราว (l'exclusion temporaire) เป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไป หรือเป็นเวลา 6 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล หรือเป็นเวลา 16 วัน ถึง 6 เดือน สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

โทษกลุ่มที่ 4

- ให้ออกจากราชการ (mise à la retraite)

- ไล่ออกจากราชการ (la révocation)

¹⁶⁴ CE, 3 octobre 1997, CHS de la Sarthe พยาบาลผู้หนึ่งถูกสั่งพักราชการเป็นเวลา 15 วัน เนื่องจากในระหว่างเข้าห้ามปรามคนไข้ที่กำลังทะเลาะวิวาทกัน ได้ใช้กำลังและตบหน้าคนไข้ฝ่ายหนึ่ง สภาแห่งรัฐเห็นว่าเป็นการใช้กำลังเกินกว่าเหตุ

การลงโทษทั้ง 2 ชนิดนี้ เป็นกลุ่มของโทษที่รุนแรงที่สุด เพราะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการ

1.6 การโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (le recours administratif)

องค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยมีอำนาจเพียงเพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือไม่เพิกถอนคำสั่งเท่านั้น และไม่อาจมีมติให้ลงโทษสูงไปกว่าบทลงโทษที่คณะกรรมการวินัยเสนอ อีกทั้งจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอีกด้วยว่าผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจลงโทษ มีคำสั่งลงโทษสูงกว่าโทษที่เสนอโดยคณะกรรมการวินัย

1.7 การฟ้องคดีต่อศาล (les recours juridictionnels)

ข้าราชการอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ โดยฟ้องเป็นคดีเพิกถอนการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย (un recours pour excès de pouvoir) หากปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1.7.1 ผู้ออกคำสั่งลงโทษมิใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งเช่นนั้นได้ (incompétence de l'auteur de l'acte)

1.7.2 กระทำผิดรูปแบบ (vice de forme) ของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น คำสั่งลงโทษที่มีได้ให้เหตุผลประกอบคำสั่งการไว้

1.7.3 กระทำผิดขั้นตอนพิธีการ (vice de procédure) ของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ออกคำสั่งลงโทษไปโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย

1.7.4 การบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เช่น การลงโทษแอบแฝง (les sanctions déguisées) กล่าวคือ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับบัญชา สับเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการหรือสั่งให้ไปปฏิบัติงาน ในหน้าที่อื่น (la mutation d'office) อันมีผลเท่ากับเป็นการโยกย้ายจากตำแหน่งปัจจุบัน (le déplacement d'office) ซึ่งเป็นโทษชนิดหนึ่ง การลงโทษแอบแฝงเช่นนี้ถือเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผลของการเพิกถอนคำสั่งลงโทษ

ในกรณีที่ศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่่ออกจากราชการ (la revocation) หรือคำสั่งให้ตัดชื่อออกจากบัญชีผู้ซึ่งจะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (la

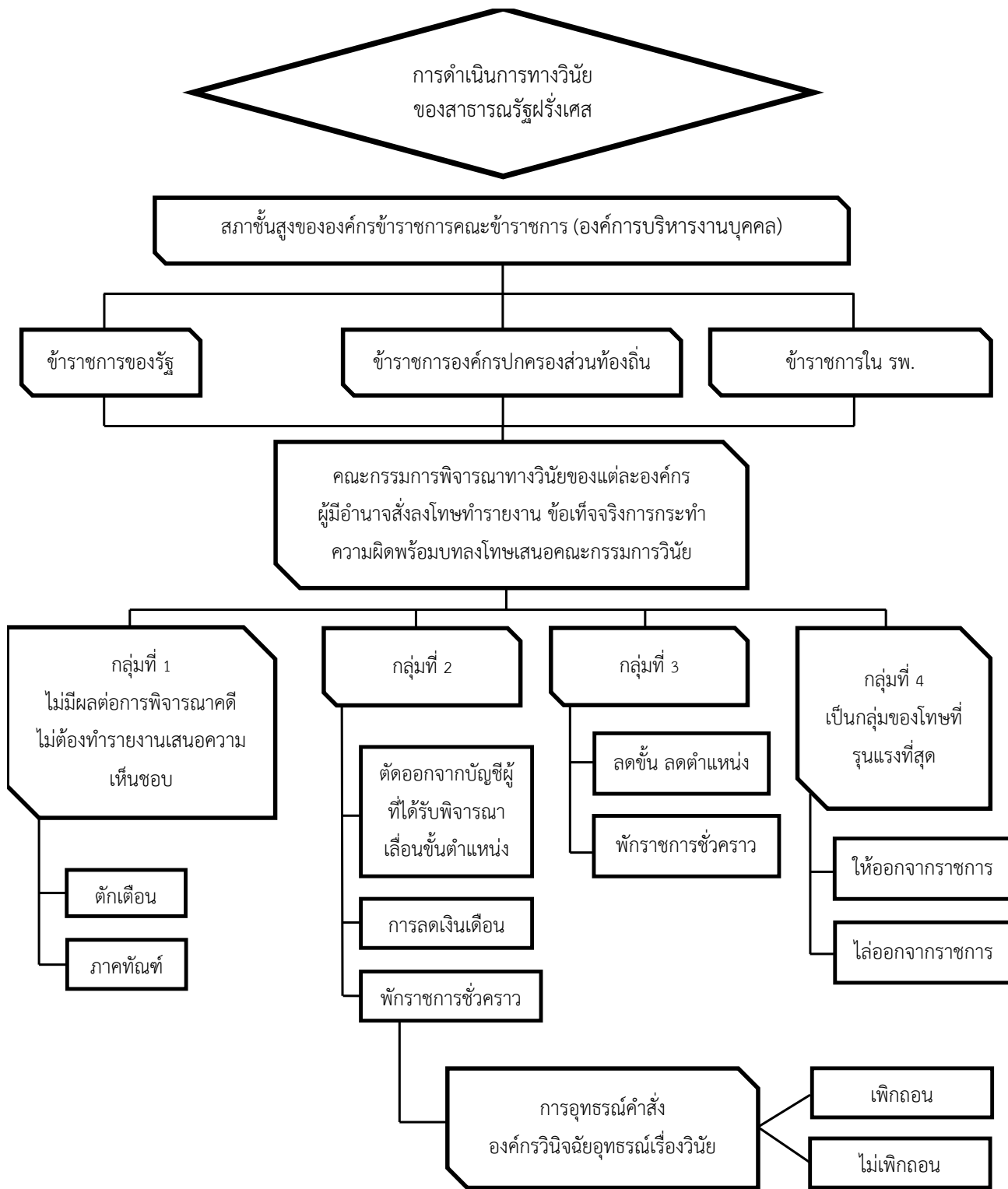
radiation des cadres) ฝ่ายปกครองต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการตามเดิม และมีสถานภาพเสมือนไม่เคยมีคำสั่งไล่ออกหรือคำสั่งให้ตัดชื่อออกจากบัญชี

ข้าราชการผู้นั้นจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดิม (ตำแหน่ง เงินเดือน หรือ ความดีความชอบ) ตามที่ควรจะได้รับถ้าหากเขายังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่โดย มิได้ถูกให้ออกจากราชการ นอกจากนั้นยังรวมถึงสิทธิที่เขาอาจจะพึงมี เช่น มีคุณสมบัติครบถ้วนพอที่จะเข้าสอบบรรจุแข่งขัน ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรืออาจจะได้ผ่านการสอบมาก่อนแล้ว แต่มาถูกคำสั่งลงโทษเสียก่อน หากศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษไปตนก็กลับไปรอการบรรจุแต่งตั้งตามเดิม¹⁶⁵

ข้าราชการจะได้รับค่าชดเชยความเสียหาย ตามปกติก็จะมีจำนวน เท่ากับเงินเดือน ประกติ นอกจากนี้ ยังรวมค่าทดแทนความเสียหายทางด้านจิตใจ (le préjudice moral) การเสื่อมเสีย ชื่อเสียง หรือค่าใช้จ่ายจากการที่ต้องโยกย้ายถิ่นฐาน

¹⁶⁵ CE, 26 décembre 1926, Rodière, Leb. P. 1065.

ภาพที่ 6 ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของ
 สาธารณรัฐฝรั่งเศส



ส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมาย เฉพาะในส่วนของข้าราชการตำรวจเรียกว่า พระราชบัญญัติตำรวจ LOI SUR LA POLICE ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในการบริหารงานตำรวจไม่ว่าจะเป็นเรื่อง โครงสร้างงาน ตำรวจ การจัดการฝึกอบรมตำรวจ การสอบสวนและการลงโทษ รวมถึงการดำเนินการทางวินัยของ ข้าราชการตำรวจ และยังมีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติตำรวจของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 257 เรียกว่า ระเบียบที่เกี่ยวกับวินัยตำรวจ Sûreté du Québec (Règlement sur la discipline des membres de la Sûreté du Québec) ¹⁶⁶ ได้บัญญัติเรื่องวินัยข้าราชการตำรวจ วิธีการดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัย รวมถึงการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยข้าราชการ ตำรวจ

ตามพระราชบัญญัติตำรวจ (LOI SUR LA POLICE) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แบ่งข้าราชการ ตำรวจออกเป็นประเภทคือ ข้าราชการตำรวจแห่งชาติ และ ข้าราชการตำรวจภูธร ซึ่งทำหน้าที่และ มีเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป อาทิเช่น ข้าราชการตำรวจภูธร จะทำหน้าที่อยู่ตามแต่ละเมืองต่างๆ ทำหน้าที่ ป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่ (สายตรวจ), จราจร, สอบสวน เป็นต้น เจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร เป็นเจ้าหน้าที่ในอาณาเขตที่นายกเทศมนตรีเทศบาลแห่งหนึ่งว่าจ้าง และนายกเทศมนตรีเป็น เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายตุลาการ มีอำนาจในการรายงานการกระทำผิด ¹⁶⁷

ส่วนข้าราชการตำรวจแห่งชาติ เป็นตัวแทนข้าราชการพลเรือน ที่มียศ ในสังกัดกระทรวงมหาด ไทย ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะทาง เฉพาะด้าน ที่นอกเหนือจากความสามารถของตำรวจภูธร อาทิเช่น ใน เรื่องข้อมูลข่าวกรอง ในเรื่องนิติวิทยาศาสตร์ ในเรื่องควบคุมฝูงชน เป็นต้น ¹⁶⁸

แต่อย่างไรก็ตามแม้ที่มา อำนาจหน้าที่ ของข้าราชการตำรวจภูธร และข้าราชการตำรวจ แห่งชาติ จะแตกต่างกัน แต่ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจภูธร และข้าราชการ ตำรวจแห่งชาติ กฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้ใช้กฎหมายตัวเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติ ตำรวจ (LOI SUR LA POLICE) และระเบียบที่เกี่ยวกับวินัยตำรวจ (Sûreté du Québec) ตามนัยยะ

¹⁶⁶ 257 Le gouvernement prend un règlement relatif à la discipline interne des membres de la Sûreté du Québec, sur recommandation du directeur général.

Le gouvernement prend également un règlement relatif à la discipline interne des policiers du service de police de la Ville de Montréal, sur la recommandation du conseil de celle-ci.

En outre, le gouvernement prend un règlement relatif à la discipline interne des membres d'un corps de police spécialisé, sur recommandation de la personne qui agit à titre de directeur du corps de police.

¹⁶⁷ <https://zestedesavoir.com/articles/2715/les-differentes-forces-de-lordre-francaises/>, <https://www.police-nationale.net/police-nationale/>

¹⁶⁸ <https://www.police-nationale.net/police-nationale/>

ของมาตรา 127¹⁶⁹ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจ ประกอบกับ หลักจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (Code de déontologie des policiers du Québec) ข้อ 1¹⁷⁰

สรุป การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามที่ได้แจ้งไปแล้วอยู่ 3 เรื่องด้วยกันดังนี้

1. พระราชบัญญัติตำรวจ (LOI SUR LA POLICE)
2. ระเบียบที่เกี่ยวกับวินัยตำรวจ (Sûreté du Québec)
3. หลักจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (Code de déontologie des policiers du Québec)

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เมื่อมีการกล่าวหาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบที่เกี่ยวกับวินัยตำรวจ หมวดที่ 2 เรื่องหน้าที่และความประพฤติของตำรวจ ตั้งแต่ข้อ 2 ถึงข้อ 13 ดังนี้

ข้อ 2 ข้าราชการตำรวจต้องมีศักดิ์ศรี หลีกเลี่ยงการกระทำใดๆ อันเป็นการดูหมิ่น อันทำให้เสื่อมเสียเกียรติบุคคลอื่น หรือทำให้ชื่อเสียงของบุคคลอื่นเสียหาย หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดวินัยดังนี้¹⁷¹

¹⁶⁹ LOI SUR LA POLICE 127. Le gouvernement peut adopter par règlement un-Code de déontologie des policiers du Québec qui détermine les devoirs et normes de conduite des policiers dans leurs rapports avec le public.

¹⁷⁰ Code de déontologie des policiers du Québec 1 Le présent Code détermine les devoirs et normes de conduite des policiers dans leurs rapports avec le public dans l'exercice de leurs fonctions.

Il s'applique à tout policier. Il s'applique également à tout agent de la paix au sens de l'article 6 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (chapitre C-61.1), à tout constable spécial ainsi qu'à tout contrôleur routier de même qu'à toute personne ayant autorité sur ce dernier, compte tenu des adaptations nécessaires.

¹⁷¹ 2. Le membre de la Sûreté du Québec doit faire preuve de dignité. À cette fin, il doit éviter tout comportement qui manque de respect envers une personne, qui compromet l'efficacité ou l'honneur de la Sûreté ou qui la discrédite. Constitue notamment une faute disciplinaire:

1° utiliser un langage obscène ou injurieux.

2° abuser de son autorité ou faire de l'intimidation ou du harcèlement.

3° recourir à une force plus grande que nécessaire pour accomplir ce qu'il lui est enjoint ou permis de faire.

4° manquer de respect et de politesse à l'endroit d'une personne ou d'un membre.

5° faire monter sans autorisation une personne dans un véhicule de la Sûreté.

6° fréquenter ou fraterniser sans justification avec des personnes qu'il sait être de réputation criminelle.

- (1) ใช้คำหยาบหรือไม่เหมาะสม
 - (2) ใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือมีส่วนร่วมในการบังคับขู่เข็ญผู้อื่น
 - (3) ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้กำลังเกินกว่าเหตุ
 - (4) ไม่เคารพบุคคลอื่น
 - (5) นำบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องขึ้นรถตำรวจ โดยไม่มีเหตุอันควร
 - (6) คบหาบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่มักก่อคดีอาญาเป็นอาจิม โดยไม่มีเหตุอันควร
 - (7) ดื่มแอลกอฮอล์ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อเวลาออกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่แล้วดื่มแอลกอฮอล์ในที่สาธารณะ โดยแต่งเครื่องแบบ
 - (8) ขณะปฏิบัติหน้าที่ มีอาการมึนเมาจากฤทธิ์สุรา หรือสารเสพติดทุกชนิด
 - (9) มีแอลกอฮอล์ไว้ในรถตำรวจ หรือในสถานที่ราชการ
 - (10) ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มากเกินไปในที่สาธารณะ
 - (11) ไม่สวมเครื่องแบบตามที่กำหนดไว้ในขณะปฏิบัติหน้าที่
 - (12) ซื้อ ขาย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด หรือเป็นตัวแทนจัดให้มีการซื้อขายยาเสพติดเกิดขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในสายงานนั้นๆ
- ข้อ 3. ข้าราชการตำรวจต้องเคารพสิทธิของบุคคลที่อยู่ในความควบคุมตามอำนาจหน้าที่ หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดวินัยดังนี้¹⁷²

7° consommer sans autorisation des boissons alcooliques en public alors que le membre est en service ou, s'il n'est pas en service, alors qu'il est en uniforme.

8° être sous l'influence de boissons alcooliques, de stupéfiants, d'hallucinogènes, de préparations narcotiques ou anesthésiques ou toute autre substance pouvant produire l'ivresse, l'affaiblissement ou la perturbation des facultés ou l'inconscience alors que le membre est en service.

9° garder sans autorisation des boissons alcooliques dans un véhicule ou un local de la Sûreté.

10° consommer immodérément des boissons alcooliques dans un endroit public.

11° avoir une tenue non conforme aux directives en vigueur pendant les heures de travail.

12° acheter, vendre ou posséder des stupéfiants ou tout autre produit de même nature dont la vente est prohibée ou réglementée ou être impliqué comme intermédiaire dans une transaction impliquant une de ces substances, sauf lorsque autorisé par son supérieur dans le cadre de ses fonctions.

¹⁷² 3. Le membre doit respecter les droits de toute personne placée sous sa garde et éviter toute complaisance à son égard.

- (1) ปล่อยปะละเลยไม่ ควบคุมดูแล กำกับ บุคคลที่อยู่ในความควบคุมของ
ตน
- (2) จัดหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาเสพติด สิ่งมีนเมาทั้งหลาย ให้กับบุคคล
ที่อยู่ในความควบคุมของตน
- (3) หาผลประโยชน์อื่นใด อันเกิดจากความต้องการของบุคคลที่อยู่ใน
ความครอบครองของตน
- (4) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ให้ทำการค้นตัวเพศตรงข้าม ได้ตามสมควร
- (5) ไม่ค้นตัว หรือที่คุมขัง ก่อนจะนำตัวผู้ถูกควบคุมไว้ในห้องขัง
- (6) ละเลยไม่ดูแลทรัพย์สินของผู้ที่ถูกควบคุมตัว จนได้รับความเสียหาย
- (7) ไม่จดบันทึกผู้ถูกควบคุมตัวไว้ในห้องขัง และไม่จดบันทึกทรัพย์สิน
ของผู้นั้น ไว้ตามระเบียบ
- (8) มีเจตนาถั่นแถ้งระหว่างผู้ถูกควบคุมตัว กับทนายความ
- (9) ใช้กำลังกับผู้ถูกควบคุมตัวในห้องขังเกินกว่าเหตุ
- (10) ไม่ดูแลรักษาผู้ถูกควบคุมตัวในห้องขังขณะเจ็บป่วย และไม่ดูแล
ขณะที่ผู้ถูกควบคุมในห้องขังทำร้ายตัวเอง

Constitue notamment une faute disciplinaire:

- 1° être négligent dans la garde ou la surveillance d'une personne placée sous sa garde.
- 2° fournir à une personne placée sous sa garde des boissons alcooliques, des stupéfiants, des hallucinogènes, des préparations narcotiques ou anesthésiques ou toute autre substance pouvant produire l'ivresse, l'affaiblissement ou la perturbation des facultés ou l'inconscience.
- 3° commercer de quelque façon que ce soit avec une personne placée sous sa garde ou tenter d'obtenir d'elle quelque avantage ou de lui en procurer.
- 4° sauf en cas d'urgence, fouiller une personne de sexe opposé.
- 5° omettre de fouiller une personne détenue placée sous sa garde ou, dans le cas d'une personne détenue de sexe opposé, omettre de la faire fouiller par une personne du même sexe.
- 6° négliger de garder en lieu sûr tout objet enlevé à une personne placée sous sa garde.
- 7° omettre de faire les entrées au registre d'écrou et au registre des objets confisqués.
- 8° s'ingérer dans les communications entre une personne placée sous sa garde et son procureur.
- 9° utiliser une force plus grande que nécessaire à l'égard d'une personne placée sous sa garde.
- 10° omettre de veiller à la sécurité et à la santé d'une personne placée sous sa garde.
- 11° permettre l'incarcération d'un jeune contrevenant avec une personne adulte, ou d'une personne de sexe féminin avec une personne de sexe masculin, sauf dans les cas prévus par la loi.

(11) ไม่แยกห้องขังให้กับผู้ถูกควบคุมตัวที่อายุยังน้อย โดยนำไปขังรวมกับห้องขังที่เป็นผู้ใหญ่

ข้อ 4 ข้าราชการตำรวจต้องพึงระวังการใช้อาวุธปืนที่อยู่ในความครอบครองของตน และใช้ดุลยพินิจในการใช้อาวุธปืนขณะปฏิบัติหน้าที่ หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดวินัยดังนี้¹⁷³

(1) ไม่เก็บ รักษา อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนที่ได้รับมาจากหน่วยงานต้นสังกัด

(2) จัดหา จัดซื้อ อาวุธปืนที่ใช้ปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีเหตุอันควร

(3) ละเลยไม่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เมื่อใช้อาวุธปืนในการปฏิบัติหน้าที่

(4) กระทำโดยประมาท หรือไม่กระทำการป้องกันใดๆ เพื่อไม่ให้อาวุธปืนสูญหาย หรือให้บุคคลที่สามนำอาวุธปืนตัวเองไปใช้

(5) โอน หรือให้บุคคลอื่นยืมอาวุธปืนตัวเอง

(6) ไม่ระมัดระวังในการใช้อาวุธปืน ขาดความรอบคอบในการใช้อาวุธปืน จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่น โดยไม่จำเป็น

ข้อ 5 ข้าราชการตำรวจจะต้องเคารพรัฐธรรมนูญ(หลักนิติธรรม) และศาล และหน่วยงานบริหารงานยุติธรรม หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดวินัยดังนี้¹⁷⁴

¹⁷³ 4. Le membre ne doit utiliser une arme de service qu'avec prudence et discrétion.

Constitue notamment une faute disciplinaire:

1° ne pas entretenir ou ne pas conserver en bon état de fonctionnement une arme de service ou les munitions qui lui sont confiées.

2° exhiber, manipuler ou pointer une arme de service sans justification.

3° négliger de faire rapport à son supérieur chaque fois qu'il fait usage d'une arme de service dans l'exercice de ses fonctions.

4° ne pas prendre les moyens raisonnables pour empêcher la perte, le vol ou l'usage par tiers d'une arme de service.

5° prêter ou céder une arme de service.

6° manquer de prudence dans l'usage ou le maniement d'une arme de service, notamment en mettant inutilement en danger la vie ou la sécurité d'une autre personne.

7° porter ou utiliser sans autorisation dans l'exercice de ses fonctions une arme à feu autre que celle qui lui a été remise par la Sûreté.

¹⁷⁴ 5. Le membre doit respecter l'autorité de la loi et des tribunaux et collaborer à l'administration de la justice.

- (1) กระทบการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่
- (2) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความยุติธรรม
- (3) ปกปิดข้อมูล หรือพยานหลักฐาน เพื่อทำร้ายผู้อื่น หรือให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์แห่งคดี
- (4) ไม่แจ้งข้อมูล หรือแจ้งข้อมูลอันที่ตนรู้อยู่แล้วในเรื่องอาชญากรรมล่าช้า จนทำให้ได้รับความเสียหาย

ข้อ 6. ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการด้วยวาจา หรือลายลักษณ์อักษร หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดวินัยดังนี้¹⁷⁵

- (1) กระทบการ หรือละเว้นกระทบการ ในการรายงานต่อผู้บัญชาการตำรวจ หรือตัวแทน ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน
- (2) กระทบการ หรือละเว้นกระทบการ ไม่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการ
- (3) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งการ หรือไม่อยู่ในสถานที่ที่ผู้บังคับบัญชากำหนด

Constitue notamment une faute disciplinaire:

1° contrevenir à toute loi édictée par une autorité légalement constituée d'une manière susceptible de compromettre l'exercice de ses fonctions.

2° empêcher ou contribuer à empêcher la justice de suivre son cours.

3° cacher une preuve ou un renseignement dans le but de nuire à une personne, notamment à un inculpé, à un plaignant ou à un témoin, ou de la favoriser.

4° omettre ou retarder indûment la transmission à son supérieur de tout renseignement sur des crimes et des infractions dont le membre est témoin ou dont il a la connaissance.

¹⁷⁵ 6. Le membre doit obéir aux demandes, aux directives ainsi qu'aux ordres verbaux ou écrits de ses supérieurs.

Constitue notamment une faute disciplinaire:

1° refuser ou omettre de rendre compte au directeur général de la Sûreté ou à son représentant de ses activités dans l'exercice de ses fonctions.

2° refuser ou omettre de fournir conformément à la demande d'un supérieur un rapport concernant les activités qu'il a effectuées pendant son travail.

3° ne pas accomplir le travail assigné ou ne pas se trouver au lieu désigné par son supérieur.

ข้อ 7. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความขยันขันแข็ง หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดวินัยดังนี้¹⁷⁶

- (1) ปฏิเสธ หรือยุยงให้ผู้อื่นปฏิเสธงานที่ได้รับมอบหมาย
- (2) ละเลย หรือประมาทเลินเล่อ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 8. ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความขยันหมั่นเพียร หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดวินัยดังนี้¹⁷⁷

- (1) ไม่ตรงต่อเวลาทำงาน
- (2) ขาดงานโดยไม่ได้รับอนุญาต
- (3) แจ้งเท็จหรือกระทำการใดๆ เพื่อขยายเวลาการลา
- (4) แลกเปลี่ยนงานที่ได้รับมอบหมายกับข้าราชการตำรวจผู้อื่น โดยไม่ได้

รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อน

ข้อ 9. ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดวินัยดังนี้¹⁷⁸

¹⁷⁶ Le membre doit accomplir ses tâches consciencieusement et avec diligence.

Constitue notamment une faute disciplinaire:

- 1° refuser ou inciter au refus d'accomplir ses tâches.
- 2° être négligent ou insouciant dans l'accomplissement de ses tâches.

¹⁷⁷ Le membre doit être assidu à son travail.

Constitue notamment une faute disciplinaire:

- 1° ne pas' respecter les horaires de travail.
- 2° s'absenter du travail sans permission.
- 3° faire une fausse déclaration ou manoeuvrer pour prolonger un congé, retarder le retour au travail ou s'absenter du travail.
- 4° échanger avec un autre membre un travail ou une relève auquel il a été affecté sans la permission de son supérieur.

¹⁷⁸ 9. Le membre doit exercer ses fonctions avec probité.

Constitue notamment une faute disciplinaire:

- 1° endommager ou détruire malicieusement, perdre par négligence ou céder illégalement un bien public ou privé.
- 2° négliger de rapporter toute destruction, perte ou dommage de tout bien à l'usage de la Sûreté.
- 3° utiliser ou autoriser l'utilisation d'un bien à l'usage de la Sûreté à des fins personnelles ou non autorisées.
- 4° prêter, vendre ou céder une pièce d'uniforme ou d'équipement qui lui est fournie par la Sûreté.

- (1) กระทบการใดๆ เป็นการโอนทรัพย์สินสาธารณะ หรือของตนเอง โดยผิดกฎหมาย หรือสร้างความเสียหายหรือทำลายทรัพย์สินของตนเอง หรือสาธารณะ โดยเจตนาทุจริต
- (2) ปลดปล่อยละเลย ไม่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึง การทำลาย การสูญหาย หรือความเสียหายต่อทรัพย์สินใดๆ อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่
- (3) กระทบการใดอันเป็นการใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่ได้รับอนุญาต
- (4) นำเครื่องแบบ หรืออุปกรณ์ ตำรวจ ไปขาย โอน หรือให้ผู้อื่นยืม
- (5) ปลอมแปลง แก้ไข ทำลาย เอกสารทางราชการตำรวจ
- (6) รู้เห็นเป็นใจยอมลงลายมือชื่อในเอกสารที่ตนรู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จ
- (7) หลีกเลี่ยงการดำเนินการตรวจสอบ ในการชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดขึ้นจากการจ่ายชั่วโมงการทำงาน หรือชำระเบี้ยประกันภัยที่ไม่เป็นธรรม
- (8) ละเว้น ไม่ส่งเงิน สิ่งของใดๆ หรือบัญชีอื่นใด ที่ได้รับมาจากคณะกรรมการตำรวจ

ข้อ 10. ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องราวใดๆ อันจะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ และศักดิ์ศรีของข้าราชการตำรวจ หากกระทำการฝ่าฝืนถือว่าเป็นความผิดวินัย ดังนี้¹⁷⁹

5° falsifier, soustraire ou détruire des documents de la Sûreté ou sous la garde de la Sûreté ou d'autres documents officiels.

6° présenter ou signer un rapport ou un autre écrit le sachant faux ou inexact.

7° réclamer ou autoriser, sans procéder aux vérifications appropriées, le remboursement de dépenses non engagées, le paiement d'heures de travail non effectuées ou le paiement de primes non justifiées.

8° omettre ou négliger de rendre compte ou de remettre dans un délai raisonnable toute somme d'argent ou tout bien reçus à titre de membre de la Sûreté.

¹⁷⁹ 10. Le membre doit exercer ses fonctions avec désintéressement et intégrité ainsi qu'éviter toute situation où il serait en conflit d'intérêts de nature à compromettre son impartialité dans l'accomplissement de ses fonctions ou de nature à influencer défavorablement son jugement et sa loyauté.

Constitue notamment une faute disciplinaire:

1° directement ou indirectement, se livrer à du trafic d'influence ou obtenir ou tenter d'obtenir une somme d'argent ou tout autre avantage en échange d'une faveur quelconque.

- (1) กระทบการใดๆ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ในการที่ทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์ เพื่อแลกกับการทุจริตในหน้าที่
- (2) รับสินบน หรือเรียกรับสินบน ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ผู้อื่นหลุดพ้นจากความผิด
- (3) ให้หรือรับว่าจะให้สินบน แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้อื่น เพื่อให้บุคคลอื่นหลุดพ้นจากความผิด หรือทำให้ตนเองได้เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง
- (4) กระทบการใดๆ อันเป็นการให้ผู้อื่นเปิดเผยข้อมูล หรือหาผลประโยชน์จากข้อมูลที่ได้มาระหว่างปฏิบัติหน้าที่
- (5) ขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นกระตือรือร้นต่อทนายความให้กับผู้ต้องหา เพื่อประโยชน์ส่วนตน
- (6) ทำหน้าที่เป็นผู้ค้าประกันผู้ต้องหาในเรื่องที่อยู่ในอำนาจเขตศาล เว้นแต่ผู้ต้องหานั้น เป็นญาติหรือคนในครอบครัว
- (7) ลงนามในหนังสือรับรอง หรือใบรับรอง โดยรู้ว่าเป็นข้อมูลเท็จ
- (8) กระทบการใดๆ อันเป็นการขัดต่องานในหน้าที่ราชการตำรวจ

2° accepter, solliciter ou exiger, directement ou indirectement, une somme d'argent, une faveur ou tout autre avantage ou considération de nature à compromettre son impartialité dans l'accomplissement de ses fonctions.

3° verser, offrir de verser ou s'engager à offrir une somme d'argent, une faveur ou tout autre avantage ou considération à une personne, membre ou non de la Sûreté, de nature à compromettre l'impartialité de cette personne dans l'accomplissement de ses fonctions ou pour qu'elle intercède en sa faveur dans le but d'obtenir de l'avancement, une mutation ou tout changement dans son statut de membre de la Sûreté.

4° utiliser à des fins personnelles ou dans le but d'en tirer un avantage ou un profit les informations obtenues à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou à cause de sa situation dans la Sûreté.

5° recommander à une personne inculpée ou avec laquelle le membre a été en contact dans l'exercice de ses fonctions les services d'un procureur en particulier.

6° agir à titre de caution dans une affaire de la compétence d'un tribunal de juridiction criminelle ou pénale, sauf dans les cas où des relations familiales avec la personne inculpée le justifient.

7° signer une lettre de recommandation ou autre attestation sachant fautive ou inexacte.

8° occuper un emploi ou exercer une activité incompatible avec la fonction de policier.

Cependant, un membre peut solliciter ou recueillir du public de l'argent par la vente d'annonces publicitaires ou de billets ou de quelque autre façon au profit d'une personne ou d'une organisation communautaire dans la mesure où il ne se place pas ainsi en situation de conflit d'intérêts.

อย่างไรก็ตาม ข้าราชการตำรวจอาจเรียกร้องหรือเรียกเก็บเงินจากประชาชน โดยการขายโฆษณาหรือตัว หรือในลักษณะอื่นใด เพื่อประโยชน์ของบุคคลหรือองค์กรชุมชนได้ หากไม่เป็นการขัดผลประโยชน์ของทางราชการ

ข้อ 11. ข้าราชการตำรวจต้องพึงปฏิบัติในคำปฏิญาณ หรือคำสัตย์ที่ให้ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่เปิดเผยข้อมูลทางราชการ หากฝ่าฝืนถือว่ากระทำความผิดวินัย¹⁸⁰

ข้อ 12. ข้าราชการตำรวจต้องมีความเป็นกลาง ไม่เข้าไปยุ่งทางการเมือง หากฝ่าฝืนถือว่าเป็นการกระทำความผิดวินัย ดังนี้¹⁸¹

(1) ไม่ใส่เครื่องแบบไปร่วมชุมนุมทางการเมือง เว้นแต่ต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมนั้นๆ

(2) ไม่แสดงความเห็นทางการเมืองให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชน

(3) เป็นหัวคะแนน หรือแสดงตัวต่อสาธารณะว่าตนเองสนับสนุนพรรคการเมืองใด

เมื่อข้าราชการตำรวจใด กระทำการอันฝ่าฝืนวินัยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลใดก็ตามไม่ว่าจะเป็นประชาชน ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการพลเรือน ที่พบเห็นการกระทำความผิดวินัยที่เกิดขึ้น สามารถร้องเรียนความประพฤติอันเป็นการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการตำรวจ เป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้ร้องเรียน ส่งไปที่หัวหน้าข้าราชการตำรวจของผู้นั้น หรืออาจมีการร้องเรียนข้าราชการตำรวจไปยังสมาชิกของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ที่มีอำนาจจัดการเรื่องร้องเรียนได้¹⁸²

¹⁸⁰ 12. Le membre doit respecter son serment professionnel et son serment de discrétion.

Constitue notamment une faute disciplinaire le fait de révéler des information relatives à une enquête ou aux activités de la Sûreté à des personnes non autorisées par le directeur général ou son représentant, notamment par la transmission de documents.

¹⁸¹ 13. Le membre doit faire preuve de neutralité politique dans l'exercice de ses fonctions.

Constitue notamment une faute disciplinaire:

1° être présent en uniforme à une assemblée politique, à moins d'être en devoir sur les lieux.

2° ne pas faire preuve de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques.

3° exprimer publiquement, en période électorale, ses opinions politiques, solliciter des fonds pour un candidat à une élection, une instance politique ou un parti politique ou s'afficher publiquement comme appuyant un candidat à une élection ou un parti politique, à l'intérieur du territoire où le membre exerce habituellement ses fonctions.

¹⁸² Code de déontologie des policiers du Québec 19. Toute personne peut porter une plainte relative à la conduite d'un membre en la soumettant au supérieur immédiat de ce membre. La plainte doit être écrite et signée.

เมื่อผู้มีอำนาจจัดการเรื่องร้องเรียนได้รับหนังสือร้องเรียนแล้ว จะต้องตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ให้แล้วเสร็จภายใน 40 วัน ว่ามีมูลหรือไม่ หากไม่มีมูลก็ให้ส่งยุติเรื่อง หากพบว่ามีมูลแต่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นได้กระทำความผิดเพียงเล็กน้อย เช่น ก่อความ อนาคต หรือการร้องเรียนนั้นเป็นการร้องเรียนโดยไม่สุจริต ก็ให้ส่งยุติเรื่องเช่นกัน แต่หากพบว่ามีมูลและกระทำความผิดวินัยไม่ใช่เพียงเล็กน้อยจะต้องส่งสำนวนการร้องเรียนให้ข้าราชการตำรวจผู้ที่ถูกร้องเรียนได้ทราบและลงลายมือชื่อโดยเร็ว¹⁸³ และส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการสอบสวน

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รับเรื่องแล้วจะต้องรีบดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน¹⁸⁴ และส่งสำนวนให้กับผู้มีอำนาจสั่งการต่อไป

เมื่อผู้มีอำนาจสั่งการวินิจฉัยว่าการกระทำของข้าราชการตำรวจเป็นการกระทำผิดวินัยแล้วให้รีบดำเนินการสั่งการลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน และคำสั่งลงโทษทางวินัย มีดังนี้¹⁸⁵

Une plainte peut également être soumise à tout membre de la Sûreté ou au responsable du traitement des plaintes.

En outre, une plainte peut émaner d'une autorité compétente de la Sûreté.

¹⁸³ 26. Dans les 40 jours de la réception de la plainte, le responsable du traitement des plaintes doit, après une analyse préliminaire:

1° rejeter la plainte si elle lui apparaît à sa face même frivole, vexatoire, mal fondée ou portée de mauvaise foi.

2° assigner le dossier à un enquêteur pour qu'une enquête soit effectuée.

Le responsable du traitement des plaintes doit aviser par écrit le membre concerné qu'une plainte a été portée contre lui et l'informer de la nature de cette plainte ainsi que de la décision prise en vertu du premier alinéa dans les 10 jours de cette décision, sauf si le fait de l'en informer est susceptible de nuire au déroulement de l'enquête. Il avise de même le plaignant de cette décision.

Le défaut d'aviser le membre concerné conformément au présent article ne peut conduire à un rejet de la plainte, à moins qu'il n'établisse avoir été ainsi privé de la possibilité de présenter une défense pleine et entière.

¹⁸⁴ Le rapport d'enquête doit être remis au responsable du traitement des plaintes dans un délai de 120 jours, à moins de circonstances exceptionnelles.

¹⁸⁵ 80. Lorsque le comité de discipline décide que la conduite du membre constitue un manquement au présent règlement ou que le membre reconnaît avoir commis le manquement qui lui est reproché, le comité, dans les 20 jours qui suivent ou, le cas échéant, dans les 20 jours qui suivent les représentations sur sanction, lui impose une des sanctions suivantes pour chaque manquement:

1° l'avertissement.

1. ว่ากล่าวตักเตือน
2. ภาคทัณฑ์
3. ไม่จ่ายเงินค่าจ้างไม่เกิน 15 วัน หรือไม่เกิน 60 วัน แล้วแต่กรณี
4. ลดตำแหน่ง
5. ไล่ออก

จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการออกกฎหมายหลักและกฎหมายรองคล้ายคลึงกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ประเทศไทยมี พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 และ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 แต่ในเนื้อหาของกฎหมายก็มีวิธีการดำเนินการคล้ายๆ กัน เว้นแต่ระยะเวลาในการสอบสวน และระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง ที่กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะใช้ระยเวลาน้อยกว่าของกฎหมายประเทศไทยกว่า 6 เท่า

2° la réprimande.

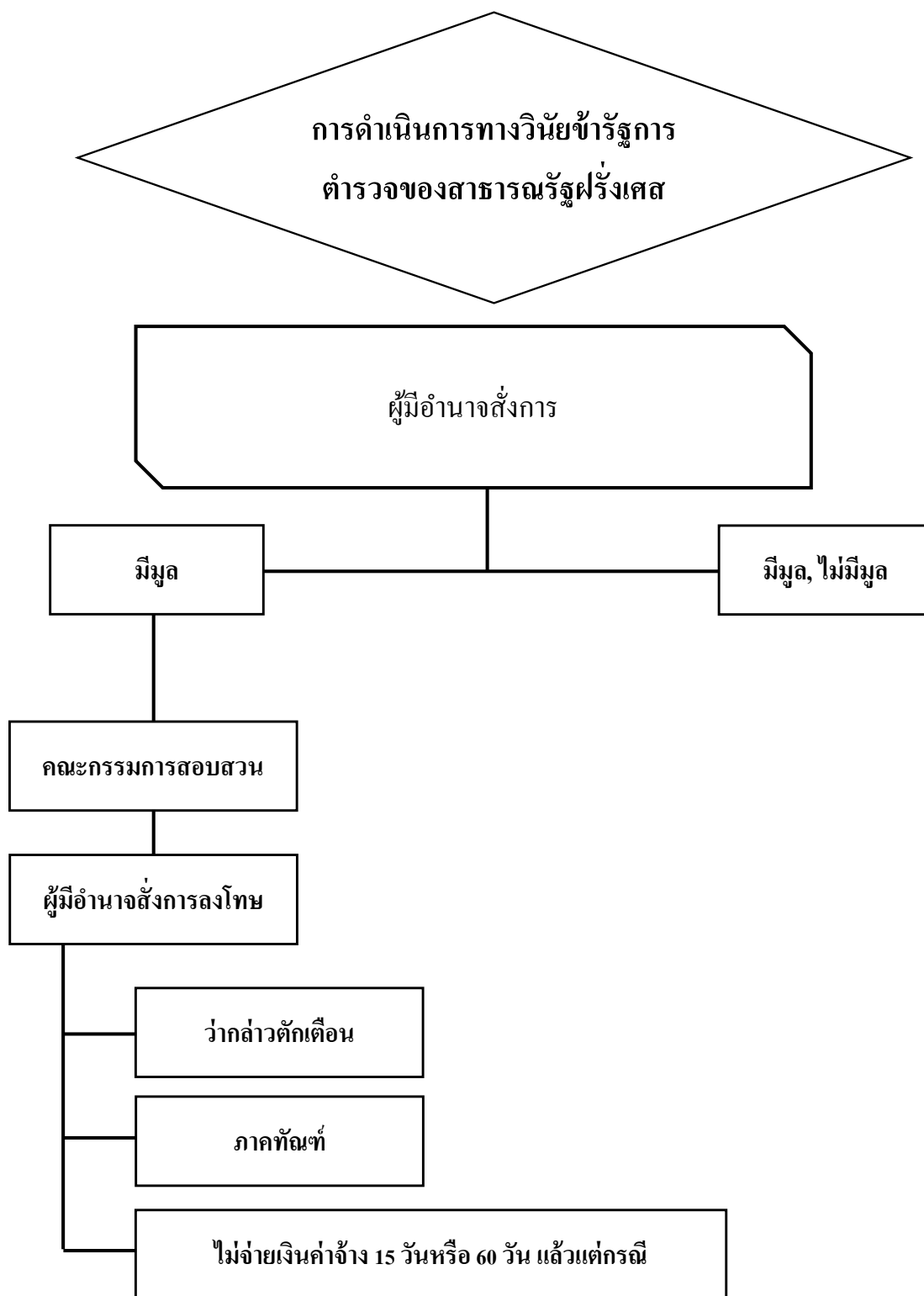
3° la suspension disciplinaire sans traitement pour une période d' au plus 15 jours ouvrables, si le comité siège à un membre, ou d' au plus 60 jours ouvrables, s' il siège à 3 membres.

Le comité de discipline, lorsqu' il siège à 3 membres, peut également imposer une des sanctions suivantes pour chaque manquement:

1° la rétrogradation.

2° la destitution.

ภาพที่ 7 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจของสาธารณรัฐฝรั่งเศส



3.5.2 เครือรัฐออสเตรเลีย

ในเครือรัฐออสเตรเลียมีหน่วยงานการบริการสาธารณะเรียกว่า Australian Fair Pay and Conditions standard (APS) ได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบริการสาธารณะ ค.ศ.1999 (Public Service Act 1999) มีหน้าที่บริการสาธารณะของเครือรัฐออสเตรเลีย โดยถูกตีความในมาตรา 7¹⁸⁶ ในส่วนของของการตีความพระราชบัญญัติบริการสาธารณะออสเตรเลีย โดยให้ความหมายไว้ว่า APS หมายถึงบริการสาธารณะของออสเตรเลียที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 9¹⁸⁷ ของพระราชบัญญัติ Public Service Act 1999 และให้ถือว่าข้าราชการทุกคนเป็นพนักงานของ APS

Public Service Act 1999 กำหนดหน้าที่ของ Public Service Commissioner ไว้ ได้แก่ ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านงานบริการสาธารณะบริหารจัดการและอำนาจการเพื่อให้เกิดการเข้าใจ บทกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ The Public Service Act 1999 และบทกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติตามมาเพื่อให้ เป็นไปตาม The PS Act 1999 ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าหน่วยงานและผู้บังคับบัญชา ในหน่วยงานของรัฐบาลต่าง ๆ เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานองค์กร ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับ public service ในเรื่องค่านิยม (Values) เรื่องประมวลความประพฤติ (Code of Conduct) และ เรื่องนโยบาย ความหลากหลายในการจ้างงาน (workplace diversity) ควบคุมตรวจสอบ และวิเคราะห์ในประเด็น แนวโน้ม และการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นผู้นำในเรื่องบริการ สาธารณะ และให้บริการเป็นการทั่วไปใน ระดับชาติเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาและการฝึกอบรม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในสถานการณ์ปัจจุบัน ตรวจสอบความถูกต้อง กรณีผลการ ปฏิบัติงานของ agencies ที่กระทบ กับ public service employees ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ประเมิน ทำรายงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินการ ในเรื่อง public service ดำเนินการเพื่อให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ และองค์ประกอบในเรื่องการ ให้บริการสาธารณะ

¹⁸⁶ 7 Interpretation

APS means the Australian Public Service established by section 9.

¹⁸⁷ 9 Constitution of the APS

The Australian Public Service consists of Agency Heads and APS employees.

1. วินัยและการลงโทษของเครือรัฐออสเตรเลีย

คณะกรรมการคุ้มครองคุณธรรมของเครือรัฐออสเตรเลีย (Merit Protection Commissioner) เป็นผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ วิธีการต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยหรือที่เรียกว่าการฝ่าฝืนจรรยาบรรณของพนักงาน APS เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานราชการใช้เป็นแนวทางการดำเนินการทางวินัย โดยจรรยาบรรณของพนักงาน APS ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการให้บริการแก่สาธารณชน (Public Service Act 1999) ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

188

¹⁸⁸ 13 The APS Code of Conduct

- (1) An APS employee must behave honestly and with integrity in connection with APS employment.
- (2) An APS employee must act with care and diligence in connection with APS employment.
- (3) An APS employee, when acting in connection with APS employment, must treat everyone with respect and courtesy, and without harassment.
- (4) An APS employee, when acting in connection with APS employment, must comply with all applicable Australian laws. For this purpose, Australian law means:
 - (a) any Act (including this Act), or any instrument made under an Act; or
 - (b) any law of a State or Territory, including any instrument made under such a law.
- (5) An APS employee must comply with any lawful and reasonable direction given by someone in the employee's Agency who has authority to give the direction.
- (6) An APS employee must maintain appropriate confidentiality about dealings that the employee has with any Minister or Minister's member of staff.
- (7) An APS employee must:
 - (a) take reasonable steps to avoid any conflict of interest (real or apparent) in connection with the employee's APS employment; and
 - (b) disclose details of any material personal interest of the employee in connection with the employee's APS employment.
- (8) An APS employee must use Commonwealth resources in a proper manner and for a proper purpose.
- (9) An APS employee must not provide false or misleading information in response to a request for information that is made for official purposes in connection with the employee's APS employment.
- (10) An APS employee must not improperly use inside information or the employee's duties, status, power, or authority:
 - (a) to gain, or seek to gain, a benefit or an advantage for the employee or any other person; or

1.1. จรรยาบรรณของ APS

(1) พนักงานของ APS จะต้องประพฤติตนอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมในการเชื่อมต่อการจ้างงานของ APS

(2) พนักงานของ APS ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังและความขยันหมั่นเพียรเกี่ยวกับการจ้างงานของ APS

(3) พนักงานของ APS เมื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างงานของ APS ต้องปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเคารพและสุภาพ และปราศจากการล่วงละเมิด

(4) พนักงานของ APS เมื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างงานของ APS จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของออสเตรเลียที่บังคับใช้ทั้งหมด เพื่อจุดประสงค์นี้ *กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย* หมายถึง:

(4.1) พระราชบัญญัติใด ๆ (รวมถึงพระราชบัญญัตินี้) หรือเครื่องมือใด ๆ ที่ทำขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ หรือ

(4.2) กฎหมายของรัฐหรือดินแดน รวมถึงตราสารใด ๆ ที่ทำขึ้นภายใต้กฎหมายดังกล่าว

(5) พนักงานของ APS ต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมายและสมเหตุสมผลซึ่งมอบให้โดยบุคคลในหน่วยงานของพนักงานที่มีอำนาจในการสั่งการ

(6) พนักงานของ APS ต้องรักษาความลับที่เหมาะสมเกี่ยวกับการติดต่อที่ลูกจ้างมีกับรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรี

(7) พนักงาน APS ต้อง:

(7.1) ดำเนินการตามสมควรเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (ที่เกิดขึ้นจริงหรือปรากฏชัด) ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน APS ของพนักงาน

(b) to cause, or seek to cause, detriment to the employee's Agency, the Commonwealth, or any other person.

(11) An APS employee must always behave in a way that upholds:

(a) the APS Values and APS Employment Principles; and

(b) the integrity and good reputation of the employee's Agency and the APS.

(12) An APS employee on duty overseas must always behave in a way that upholds the good reputation of Australia.

(13) An APS employee must comply with any other conduct requirement that is prescribed by the regulations.

(7.2) เปิดเผยแพร่รายละเอียดของผลประโยชน์ส่วนตัวที่เป็นสาระสำคัญของพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน APS ของพนักงาน

(8) พนักงาน APS ต้องใช้ทรัพยากรของเครื่องจักรภพในลักษณะที่เหมาะสมและเพื่อวัตถุประสงค์ที่เหมาะสม

(9) พนักงานของ APS ต้องไม่ให้ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิดในการตอบสนองต่อการร้องขอข้อมูลที่ทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน APS ของพนักงาน

(10) พนักงานของ APS ต้องไม่ใช่ข้อมูลภายในหรือหน้าที่ สถานะ อำนาจหรืออำนาจของลูกจ้างอย่างไม่เหมาะสม:

(10.1) เพื่อให้ได้มาหรือแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์หรือความได้เปรียบสำหรับลูกจ้างหรือบุคคลอื่นใด หรือ

(10.2) ที่จะก่อให้เกิดหรือพยายามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของพนักงาน เครื่องจักรภพ หรือบุคคลอื่นใด

(11) พนักงานของ APS ต้องประพฤติตนในลักษณะที่ยึดถือ

(11.1) ค่านิยมของ APS และหลักการจ้างงานของ APS

(11.2) ความซื่อสัตย์สุจริตและชื่อเสียงที่ดีของหน่วยงานของพนักงานและ APS

(12) พนักงาน APS ที่ปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศต้องประพฤติตนในลักษณะที่รักษาชื่อเสียงที่ดีของเครื่องรัฐออสเตรเลียตลอดเวลา

(13) พนักงาน APS ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการปฏิบัติอื่นใดที่กำหนดในระเบียบซึ่งหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายถูกต้องผูกพันตามหลักจรรยาบรรณของพนักงาน APS ดังกล่าวมาแล้วนี้

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของเครื่องรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ กรรมการบริการสาธารณะ หรือ Public Service Commissioner โดยมีผู้ช่วยว่าการ (Deputy Public Service Commissioner) และมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ (Merit Protection Commissioner) โดยบุคคลทั้งสามดังกล่าวรวมกันเรียกว่า คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน หรือ Public Service Commission โดยจะมีหน่วยงานประจำเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย ภายใต้ Public Service Act 1999 นั้น หน้าที่ของมนตรีว่าการแผ่นดิน มนตรีช่วยว่าการแผ่นดิน และมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ จะครอบคลุม หน่วยงานของรัฐ (Agency) ทั้งที่เป็นส่วนราชการ

ระดับกรม (Department) เป็นหน่วยงานของรัฐใน สังกัดฝ่ายบริหาร (Executive Agency) และที่เป็น หน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ (Statutory Agency)

การจัดโครงสร้างองค์กร Public Service Act 1999 ได้กำหนดให้ Public Service Commissioner และ Merit Protection Commissioner ตามลำดับจะต้องได้รับแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จ ราชการ (Governor-General) จากกระบวนการสรรหา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

ในส่วนของจรรยาบรรณข้าราชการ ได้มีคณะกรรมการคุ้มครองคุณธรรม (The Merit Protection Commissioner) เป็นผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนการฝ่าฝืนจรรยาบรรณของ พนักงาน APS ดังนี้¹⁸⁹

(1) หน้าที่ของกรรมการคุ้มครองคุณธรรมรวมถึงหน้าที่ดังต่อไปนี้:

1.1) เพื่อสอบถามภายใต้ข้อบังคับในการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ (ตาม ความหมายของพระราชบัญญัติการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ 2013) ในขอบเขตที่การเปิดเผย นั้นเกี่ยวข้องกับการละเมิดจรรยาบรรณที่ถูกกล่าวหา

1.2) เพื่อสอบสวนข้อกล่าวหาการละเมิดจรรยาบรรณของกรรมการและรายงาน ต่อประธานเจ้าหน้าที่บริหารเกี่ยวกับผลของการไต่สวนดังกล่าว (รวมถึงข้อเสนอแนะสำหรับการ ลงโทษที่เกี่ยวข้อง)

1.3) สอบสวนการดำเนินการของ APS ตามคำร้องขอของรัฐมนตรีบริการ สาธารณะ และรายงานผลการสอบสวนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริการสาธารณะ

1.4) เพื่อสอบถามและพิจารณาตามมาตรา 50A ไม่ว่าจะพนักงานของ APS หรืออดีต พนักงานของ APS ได้ฝ่าฝืนจรรยาบรรณหรือไม่

1.5) หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบที่สร้างขึ้นเพื่อความมุ่งประสงค์ของมาตรา 33

1.6) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ

(2) บทบัญญัติต่อไปนี้ใช้กับการไต่สวนตามวรรค (1) (ก) หรือ (ค) (โดยอ้างถึงผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินแทน โดยอ้างถึงกรรมการคุ้มครองคุณธรรม)

2.1) มาตรา 32, 33 และ 35 ของพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2540

2.2) บทบัญญัติอื่นใดของพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2540 หรือ ข้อบังคับภายใต้พระราชบัญญัตินั้น ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามมาตรา 32, 33 หรือ 35 ของ พระราชบัญญัตินั้น

¹⁸⁹ Part 6—The Merit Protection Commissioner Division 1—Merit Protection Commissioner’s functions etc. 49
Merit Protection Commissioner Public Service Act 1999

(3) ระเบียบอาจนุญาตให้กรรมการคุ้มครองคุณธรรมเรียกเก็บค่าธรรมนิยม (ในนามของเครื่องจักรภาพ) สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตาม วรรค (1) (จ)

(4) ในส่วนนี้การกระทำรวมถึงการปฏิเสธหรือความล้มเหลวในการดำเนินการ การดำเนินการของ APS หมายถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานพนักงานของ APS ซึ่งเป็นการกระทำโดยพนักงาน APS คนอื่นหรือโดยหัวหน้าหน่วยงานคณะกรรมการ

4.1 ประเภทความผิด Public Service Act 1999 ได้กำหนดกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) สำหรับพนักงาน APS (APS Employee) โดยไม่ได้แยกแยะไว้ว่าการกระทำใดที่เป็นการฝ่าฝืนจรรยาบรรณ(วินัย) อย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เอาไว้ดังนี้

4.1.1 ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

4.1.2 ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ ในความรับผิดชอบด้วยความ

4.1.3 ขยันหมั่นเพียรและด้วยความเอาใจใส่

4.1.4 ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนด้วยความสุภาพและให้เกียรติกับประชาชนทุกคนโดยปราศจากกิริยาขู่คุกคาม

4.1.5 ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายของรัฐ บทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐนั้น

4.1.6 ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งซึ่งสมควรแก่เหตุ (Reasonable) และ ชอบด้วยกฎหมาย (lawful) ที่ได้รับจากบุคคลซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งนั้น

4.1.7 ข้าราชการจะต้องทำให้เป็นที่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐมนตรี หรือคณะทำงานของรัฐมนตรีนั้น ๆ

4.1.8 ข้าราชการจะต้องหลีกเลี่ยงอย่างชัดเจน และกระทำโดยสมควรแก่เหตุต่อกรณีใด ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ไม่ว่าจะโดยตรงหรือ โดยอ้อมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่รับผิดชอบของตน

4.1.9 บุคลากรในการบริการสาธารณะของรัฐจะต้องใช้ทรัพยากรสาธารณะ ของรัฐอย่างเหมาะสม

4.1.10 ข้าราชการจะต้องไม่ให้ข้อมูลข่าวสารที่ผิดพลาดหรือที่จะก่อให้เกิด ความผิดพลาดขึ้นในเมื่อคนมีหน้าที่จะต้องให้ข้อมูลเหล่านั้น ในการปฏิบัติหน้าที่การงาน

4.1.11 ข้าราชการจะต้องไม่ใช่สิ่งเหล่านี้โดยไม่เหมาะสม

- ข้อมูลภายในหน่วยงาน

- หน้าที่การงาน สถานภาพ อำนาจ หรือความรับผิดชอบต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ หรือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ อย่างหนึ่งอย่างใดแก่ตนหรือ บุคคลอื่น

4.1.12 ข้าราชการจะต้องปฏิบัติและยึดมั่นต่อค่านิยม (ASP Values) และเกียรติภูมิอันดีงามของบุคลากรในกิจการสาธารณะของรัฐของหน่วยงาน

4.1.13 ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศจะต้องปฏิบัติและยึดมั่นต่อเกียรติยศชื่อเสียงของประเทศ

4.1.14 ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ปฏิบัติตามในกฎระเบียบต่าง ๆ การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) เหล่านี้จะมีบทลงโทษ ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

5.1 ประเภทของโทษการลงโทษข้าราชการซึ่งทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) นั้น หัวหน้าหน่วยงานจะต้องกระทำตามมาตรการซึ่งกำหนดไว้ตามกฎหมายโดยระดับขั้นของการลงโทษ ได้แก่¹⁹⁰

5.1.1 ไล่ออก (Termination of employment)

5.1.2 ลดตำแหน่ง (Reduction in classification)

5.1.3 เปลี่ยนหน้าที่ (Re-assignment of duties)

5.1.4 ลดขั้นเงินเดือน (Reduction in salary)

5.1.5 หักเงินเดือน (Deduction from salary, by way of line)

5.1.6 ภาคทัณฑ์ (Reprimand)

¹⁹⁰ 15 Breaches of the Code of Conduct Sanctions that may be imposed

(1) An Agency Head may impose the following sanctions on an APS employee in the Agency who is found (under procedures established under subsection (3) of this section or subsection 41B(3) or 50A(2)) to have breached the Code of Conduct:

- (a) termination of employment;
- (b) reduction in classification;
- (c) re-assignment of duties;
- (d) reduction in salary;
- (e) deductions from salary, by way of fine;
- (f) a reprimand.

อย่างไรก็ตามการแม่พระราชบัญญัติบริการสาธารณะออสเตรเลีย ไม่ได้กำหนดประเภทของการกระทำใดเป็นความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง แต่การใช้อำนาจในการลงโทษดังกล่าวของหัวหน้าหน่วยงาน จะต้องกระทำพิจารณาไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังนี้

บทลงโทษที่อาจกำหนด¹⁹¹

(1) หัวหน้าหน่วยงานอาจกำหนดมาตรการลงโทษต่อพนักงาน APS ในหน่วยงานที่พบ (ภายใต้ขั้นตอนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ส่วนย่อย (3) ของส่วนนี้หรือส่วนย่อย 41B(3) หรือ 50A(2)) เพื่อฝ่าฝืนประมวลกฎหมายความประพฤติ

- 1) การเลิกจ้าง
- 2) การลดการจัดประเภท
- 3) การมอบหมายหน้าที่ใหม่
- 4) การลดเงินเดือน
- 5) การหักเงินเดือนโดยปรับ
- 6) การตำหนิ

(2) ข้อบังคับอาจกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานในการกำหนดบทลงโทษตามอนุมาตรา (1) การให้ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิด ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในฐานะพนักงาน APS

(3) บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานของ APS จะถูกนำตัวไปฝ่าฝืนจรรยาบรรณหากพบบุคคล (ภายใต้ขั้นตอนที่กำหนดไว้ภายใต้ส่วนย่อย (3) ของมาตรานี้หรือมาตราย่อย 41B(3) หรือ 50A(2)) ก่อนเข้าร่วมเป็นพนักงาน APS

- 1) ให้ข้อมูลเท็จหรือทำให้เข้าใจผิดโดยเจตนาแก่พนักงาน APS คนอื่น หรือแก่บุคคลที่กระทำการในนามของเครื่องจักรภพ หรือ
- 2) จงใจไม่เปิดเผยต่อพนักงาน APS คนอื่นหรือบุคคลที่กระทำการในนามของเครื่องจักรภพว่าข้อมูลที่บุคคลนั้นรู้หรือควรทราบอย่างมีเหตุผลมีความเกี่ยวข้อง หรือ
- 3) มิฉะนั้นแล้วไม่สามารถประพฤติตนอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของบุคคลในฐานะพนักงาน APS

¹⁹¹ 15 Breaches of the Code of Conduct

หมายเหตุ: หากบุคคลนั้นเป็นพนักงานของ APS ในขณะที่มีการค้นพบที่อ้างถึงในวรรค (2A) (a) (b) หรือ (c) ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานของหน่วยงานของพนักงานอาจกำหนดบทลงโทษ กับบุคคลที่ได้รับอนุญาตตามอนุมาตรา (1)

2.การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยพนักงาน APS คณะกรรมการผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยต้องออกกฎเกณฑ์การดำเนินการไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเผยแพร่ให้หัวหน้าหน่วยงานราชการนำไปเป็นแนวทางการปฏิบัติต่อพนักงานของ APS

Angelena Falk¹⁹² หัวหน้าหน่วยงานของสำนักงานกรรมการข้อมูลของออสเตรเลีย ได้กำหนดขั้นตอนการกระทำผิดอันเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม(วินัย) กล่าวไว้โดยสรุป ดังนี้

1. เมื่อตรวจสอบพบว่าข้าราชการคนใดฝ่าฝืนประมวลจรรยาบรรณผู้บังคับบัญชาจะต้องนำเรื่องดังกล่าวนี้ หรือกับผู้มีอำนาจเพื่อหาหรือว่าเป็นการละเมิดจรรยาบรรณหรือไม่
2. เมื่อผู้มีอำนาจตรวจสอบแล้วพบว่าข้าราชการคนใดฝ่าฝืนประมวลจรรยาบรรณก็สั่งให้เริ่มการไต่สวนข้าราชการคนนั้นต่อไป
3. ผู้มีอำนาจต้องแจ้งให้ข้าราชการที่ถูกไต่สวนทราบเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 7 วัน นับตั้งแต่มีคำสั่งให้ทำการไต่สวนข้าราชการผู้นั้น เพื่อให้โอกาสข้าราชการที่สงสัยว่ากระทำฝ่าฝืนจรรยาบรรณได้โต้แย้งหรือแถลงเกี่ยวกับมูลเหตุที่ถูกไต่สวน
4. หากการไต่สวนพบว่าข้าราชการผู้ใดกระทำตามที่ถูกไต่สวนจริง ผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษเลยไม่ได้ จะต้องดำเนินการ
 - 4.1 แจ้งข้าราชการที่ถูกไต่สวนว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำอันเป็นการฝ่าฝืนจรรยาบรรณ ในเรื่องใด อย่างไร
 - 4.2 เหตุผลในการพิจารณาสั่งลงโทษสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไร

¹⁹² Breaches of the APS Code of Conduct procedures, Statement from Agency Head, <http://www.oaic.gov.au>about-us>breaches>

4.3 ให้โอกาสข้าราชการผู้นั้นโต้แย้ง หรือแถลงเกี่ยวกับการผลของการลงโทษว่า โทษที่ได้รับสมควรหรือไม่

3. ระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

ในส่วนของระยะเวลาการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดไว้เฉพาะเจาะจง แต่จากการตีความวิธีการดำเนินการทางวินัยของ Angelena Falk ข้อ 27.¹⁹³ พบว่า “ข้าราชการผู้ถูกไต่สวนแล้วพบว่าฝ่าฝืนจรรยาบรรณ อาจยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการลงโทษใด ที่อยู่ระหว่างพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ภายใน 7 วันทำการ (seven calendar days) ซึ่งผู้มีอำนาจลงโทษอาจจะเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้นั้นแถลงด้วยวาจาภายในระยะเวลา 7 วันทำการนี้ ว่าสมเหตุสมผลกับข้อเท็จจริงหรือไม่ ”

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาสั่งลงโทษข้าราชการผู้ฝ่าฝืนจรรยาบรรณ ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนมาแล้วดังกล่าวข้างต้น ภายใน 7 วันทำการ

ระบบอุทธรณ์คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Disciplinary Appeal Committee) จัดตั้งขึ้นโดย Merit Protection and Review Agency ในกรณีที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ใน Division 6 และ 6A ใน Part III แห่ง Public Service Act 1922 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วย Convenor ซึ่งเสนอชื่อโดยหน่วยงานของรัฐ บุคคลซึ่งเสนอชื่อโดยฝ่าย Secretary ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่อุทธรณ์หรือยื่นคำขอ

บุคคลที่เสนอชื่อโดยองค์กรตามกฎหมาย บังคับ อื่นระบบร้องทุกข์ ข้าราชการแห่งเครือรัฐอาจร้องขอต่อ Agency ให้ดำเนินการสอบสวนการกระทำของหน่วยงานของเครือรัฐ ในกรณีต่อไปนี้กรณีที่มีมูลเหตุว่า

ก. มีการกระทำที่เป็นการขัดประ โยชน์ ข้าราชการที่ร้องขอให้มีการสอบสวนการกระทำใด ๆ (Original Action)

¹⁹³ Breaches of the APS Code of Conduct procedures

27. A written statement may be made in relation to any sanction under consideration within seven calendar days of a preliminary decision, or any longer period that is allowed by the sanction delegate. The sanction delegate may decide to give the employee the opportunity to make an oral statement within the same seven-day period on whatever conditions the sanction delegate considers reasonable, including requiring that an oral statement be recorded and that the statement be given at a particular time and place.

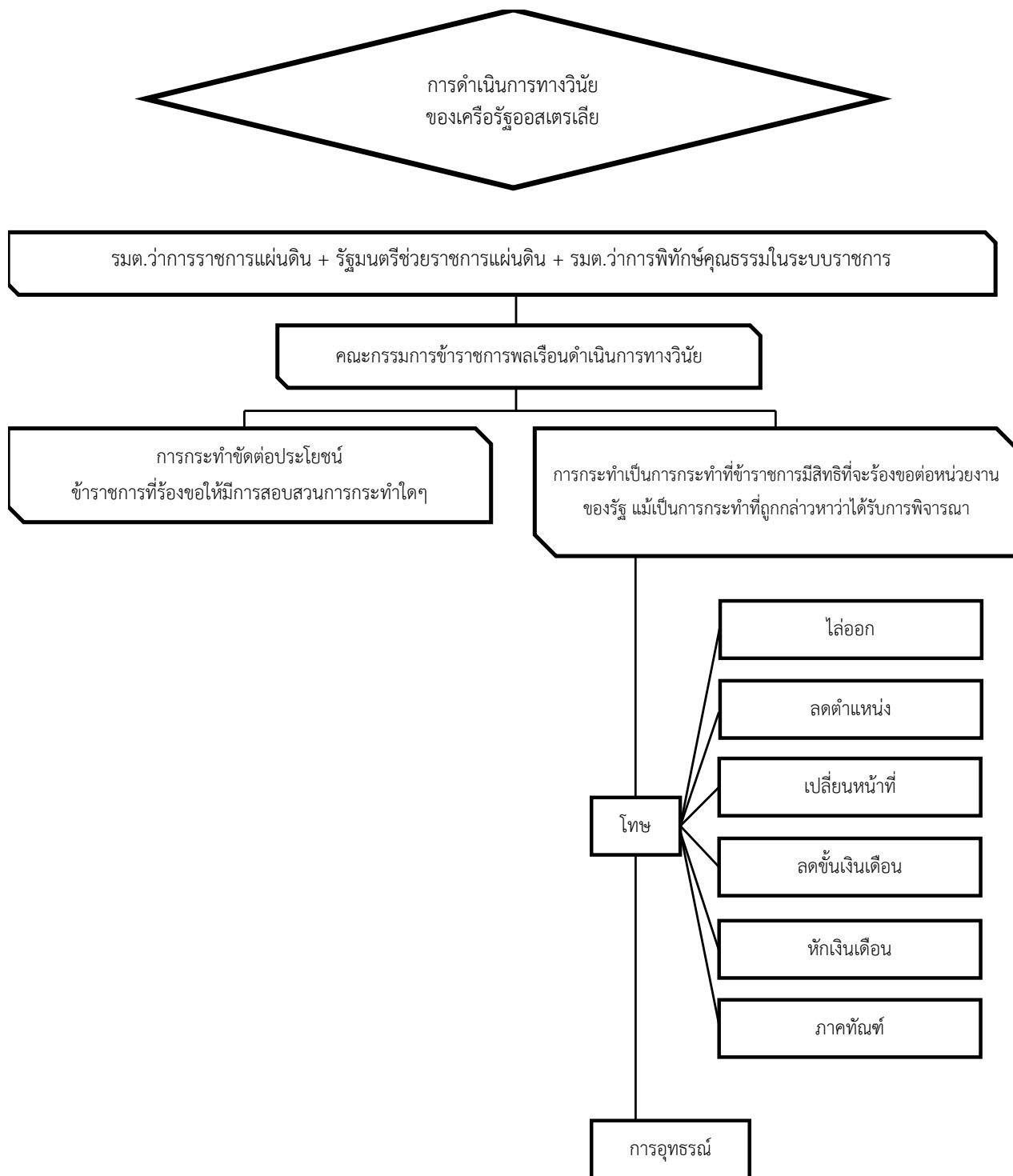
ข. การกระทำดั้งเดิมเป็นการกระทำที่ข้าราชการร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 47 หรือ มาตรา 50 นี้ มีสิทธิที่จะร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 47 หรือมาตรา 50 นี้

กรณีที่มีมูลเหตุว่า

ก. การกระทำเป็นการกระทำที่ข้าราชการมีสิทธิที่จะร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 47 แม้เป็นการกระทำที่ถูกกล่าวหาได้รับการพิจารณาโดยบุคคลหรือ องค์กรอื่นแล้ว

ข. เนื่องจากความรุนแรงของการกระทำนั้น อาจเป็นการไม่เหมาะสมสำหรับบุคคลหรือองค์กรนั้น ในการพิจารณาการกระทำดังกล่าว

ภาพที่ 8 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของเครือรัฐออสเตรเลีย



การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจเครือรัฐออสเตรเลีย

ในส่วนของการตำรวจในเครื่องรัฐออสเตรเลียนมีกฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 (POLICE SERVICE ADMINISTRATION ACT 1990) ส่วนที่ 7 เรื่อง กระบวนการทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่ (DISCIPLINE PROCESS FOR OFFICERS) กำหนดเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในเครื่องรัฐออสเตรเลียน

สำหรับการดำเนินการทางวินัยในเครื่องรัฐออสเตรเลียน มี 2 หน่วยงานคือ คณะกรรมการธิการ หรือ ป.ป.ช. เป็นผู้รับเรื่องร้องทุกข์ข้าราชการตำรวจที่กระทำความผิดวินัย¹⁹⁴ และเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว กรรมการธิการ หรือประธาน ป.ป.ช.ต้องบันทึกเรื่องร้องเรียนนั้นไว้ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้จัดทำขึ้น¹⁹⁵ โดยเหตุแห่งการลงโทษทางวินัย จะเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกรายงานความประพฤติ¹⁹⁶ ไม่เหมาะสมในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่¹⁹⁷

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ของเครื่องรัฐออสเตรเลียนแล้วพบว่าการดำเนินการทางวินัยจะแบ่งเป็น 3 ช่วง ได้แก่

1. ก่อนเริ่มดำเนินการทางวินัยนั้น กรรมการธิการ หรือ ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และตัดสินใจว่าจะกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาวิชาชีพหรือไม่¹⁹⁸ หรือหากกรณีการกระทำของข้าราชการตำรวจเป็นกรณีที่ไม่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาวิชาชีพได้ก็จะให้ดำเนินการทางวินัย ซึ่งการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาวิชาชีพ มีหลักเกณฑ์และจุดประสงค์ดังนี้

1.1 ข้อกำหนดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาวิชาชีพ มีดังนี้¹⁹⁹

1. ให้คำปรึกษาเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน
2. ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน
3. ปฏิบัติตามภาระกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน
4. เข้ารับการฝึกอบรมภายในสังกัดตามระยะเวลาที่กำหนด
5. เข้ารับการฝึกอบรมหน่วยงานภายนอกภายในระยะเวลาหรือข้อกำหนด

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.2

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.7

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.7

¹⁹⁷ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 6 มาตรา 6 a.1

¹⁹⁸ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.10 (b)

¹⁹⁹ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.3 นิยามคำว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิชาชีพ

6. ดำเนินการให้คำปรึกษาในเรื่องของตำรวจ

โดยมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินการยุทธศาสตร์การพัฒนาวิชาชีพ ดังนี้²⁰⁰

1. เพื่อจะลดความเสี่ยงของการกระทำผิดวินัยซ้ำ
2. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการตำรวจในเรื่องที่กระทำผิดวินัยในเรื่องนั้นๆ

3. เพื่อวัตถุประสงค์อื่นใด

อย่างไรก็ตาม การกำหนดยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนหนึ่งเพื่อไม่ต้องให้ข้าราชการตำรวจต้องถูกดำเนินการทางลงโทษวินัย แต่ก็ทำให้ว่าการดำเนินการยุทธศาสตร์การพัฒนาวิชาชีพไม่ใช่โทษทางวินัยไม่เพียงแต่ดำเนินการกับข้าราชการตำรวจเพื่อไม่ต้องถูกลงโทษทางวินัยเท่านั้น

แต่หากว่าคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีความเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นข้าราชการตำรวจที่ถูกเรื่องร้องเรียนไม่เข้าหลักเกณฑ์การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาวิชาชีพ²⁰¹ ก็ให้ดำเนินการทางวินัยโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการดำเนินการทางวินัย²⁰² ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ.2533

โทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ มีดังนี้²⁰³

1. ไล่ออก
2. ถูกพักงานโดยไม่ได้รับเงินเดือน 12 เดือน
3. ทดลองงานไม่เกิน 12 เดือน
4. ถูกลดตำแหน่ง ไม่ว่าจะถาวรหรือตามระยะเวลาที่กำหนด
5. ถูกโอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยงานอื่นทั่วประเทศ
6. ถูกโอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยงานในเมืองตัวเอง
7. บำเพ็ญตนในที่สาธารณะเป็นเวลา 100 ชั่วโมง
8. เสียค่าปรับ
9. ว่ากล่าวตักเตือน

หลังจากที่กรรมการ หรือป.ป.ช. ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงของข้าราชการตำรวจ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยว่าจะให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้น เข้า

²⁰⁰ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.9 (3)

²⁰¹ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.10 (2)

²⁰² พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.1

²⁰³ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.34

กระบวนการตามกลยุทธการพัฒนาวิชาชีพ หรือจะต้องดำเนินการทางวินัยเพื่อให้ต้องรับโทษทางวินัย ก็ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้กับข้าราชการตำรวจที่มียศสูงกว่าเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป

2. การเริ่มดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยต้องเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้²⁰⁴

1. ดำเนินการภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เหตุแห่งการลงโทษนั้นเกิดขึ้น เหตุแห่งการลงโทษมีดังนี้²⁰⁵

1.1 ถ้าเหตุนั้นเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบ ให้เริ่มนับวันที่มีการกระทำนั้นเกิดขึ้น

1.2 ถ้าเหตุนั้นเกี่ยวข้องกับการประพฤติชั่วอันไม่สมควรอย่างต่อเนื่อง ให้เริ่มนับวันที่พบเห็นการประพฤตินั้น เป็นวันเริ่มดำเนินการทางวินัย

2. ภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียนให้ดำเนินการทางวินัยมาจากคณะกรรมการบริหาร หรือป.ป.ช.

3. หากกรณีข้าราชการตำรวจผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญา จะต้องดำเนินการทางวินัยภายใน 6 เดือน นับจากวันที่มีการดำเนินคดีอาญาถึงที่สุด

เมื่อต้องดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจคนใด กรรมการบริหารหรือป.ป.ช. ได้พิจารณาเบื้องต้นว่าแล้วได้ข้อสรุปว่าจะกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาวิชาชีพหรือดำเนินการทางวินัย ให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้กับผู้บังคับบัญชา²⁰⁶ของข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยต่อไป²⁰⁷

ต่อมาเมื่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยดำเนินการสอบสวนตามวิธีการตามที่กำหนดไว้แล้วก็ให้สรุปสำนวนพร้อมมีความเห็นเสนอต่อกรรมการบริหารหรือป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป²⁰⁸

3. การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

เมื่อกรรมการบริหารหรือป.ป.ช. ได้รับสำนวนการสอบสวนทางวินัยแล้ว ต้องตัดสินใจที่จะกำหนดการลงโทษทางวินัยหรือกลยุทธการพัฒนาวิชาชีพตามที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ทำการสอบสวนเสนอมาภายในระยะเวลา 21 วัน²⁰⁹

²⁰⁴ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.12

²⁰⁵ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.12

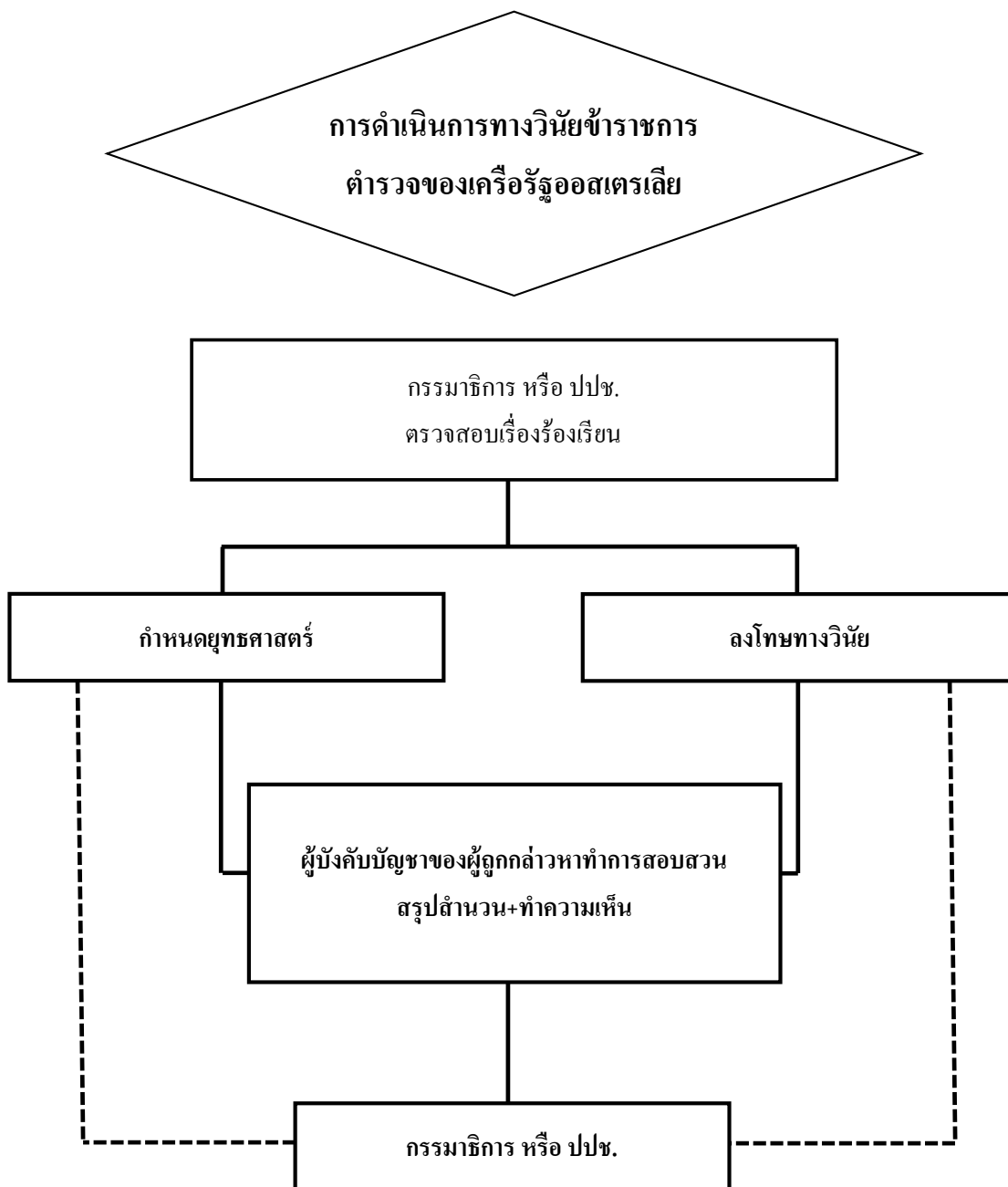
²⁰⁶ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.3

²⁰⁷ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.10

²⁰⁸ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.16

²⁰⁹ พระราชบัญญัติการบริหารราชการตำรวจ พ.ศ. 2533 ส่วนที่ 7 มาตรา 7.30,7.29,7.28

ภาพที่ 9 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจของเครื่องรัฐ
ออสเตรเลีย



3.5.3 สหรัฐอเมริกา

วินัยและการลงโทษของสหรัฐอเมริกา การลงโทษทางวินัยของสหรัฐอเมริกานั้น จะ เป็นไปตาม พระราชบัญญัติปฏิรูปข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2521 (Civil Service Reform Act 1978) ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้แต่ละมลรัฐนำไปออกเป็นข้อบังคับมลรัฐ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองในแต่ละมลรัฐ (States) หรือ หน่วยการ ปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา จะมีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคล ด้านวินัย ที่ ต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครองนั้นๆ ในส่วนของรัฐบาลกลาง (Federal) จะมี องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board : MSPB)

พระราชบัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ.1978 และมี ผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1979 ทำให้เกิดองค์กรอิสระขึ้นใหม่ 3 องค์กร แทนที่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ได้แก่ สำนักงานการบริหารงาน บุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ การแรงงาน สัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงาน สัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

การจัดโครงสร้างองค์กร Merit System Protection Board : MSPB เป็นองค์กรอิสระของ รัฐบาล (Independent Government Agency) แต่มีการดำเนินงานคล้ายรูปแบบของศาล ทำหน้าที่ เหมือนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้ง ของประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะแต่งตั้ง คณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการ และทำหน้าที่ เป็นหัวหน้าสำนักงาน คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และแต่งตั้ง กรรมการคนหนึ่ง เป็นรองประธาน เพื่อทำหน้าที่กรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้และถ้าประธานและรอง ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทนในกระบวนการ ทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น โดยทั่วไปคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องใช้เสียงข้างมาก (Majority vote) จากจำนวนทั้งหมด 3 คน ยกเว้นในกรณีข้อ 2 และข้อ 3

เมื่อมีกรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้ คณะกรรมการไม่ อาจลงมติด้วยเสียงข้างมากได้ หากเป็นเรื่องของคำวินิจฉัย (Decision) ข้อเสนอแนะ(Recommendation)

หรือคำสั่งใดๆ ที่ถือเสมือนเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาด (The final decision) หรือ คำสั่ง ของคณะกรรมการ (Order of the Board) ให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อการนั้นได้

กรณีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติ หรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้ คณะกรรมการไม่อาจลงมติได้โดยมิใช่กรณีของการออกคำวินิจฉัยข้อแนะนำ หรือคำสั่งใด ๆ แล้ว ประธานก็อาจมอบหมายโดยตรง (Direct referral) ให้หน่วยงานอื่นหรือผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Law Judge) เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งการแทนได้

คำวินิจฉัยหรือคำสั่งตามข้อ 2 และข้อ 3 นั้นไม่ถือเป็นบรรทัดฐาน ต่อไป
กรณีทั้งหลายดังกล่าวมาข้างต้นจะต้องกระทำในกรณี ที่มีกรรมการ ปฏิบัติหน้าที่อย่างน้อย 2 คนขึ้นไปเท่านั้น สำนักงานของ Merit System Protection Board : MSPB แบ่งส่วนงานภายใน ออกเป็นสำนักงานและแผนก ดังนี้

สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations) ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินิจฉัย และงานด้านการบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของ MSPB

สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์จากกรณีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย รับเรื่องการร้องทุกข์จากการดำเนินการทางวินัย ที่ได้รับการเสนอเรื่องจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ รับเรื่องการปฏิบัติที่ขัดต่อคำวินิจฉัยทางกฎหมายปกครองและการรับเรื่องอุทธรณ์ของพนักงาน MSPB และกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย

สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Council) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการ ตามคำร้องกรณีที่ทำให้มีการพิจารณากรณีที่อยู่ในอำนาจการตัดสินดั้งเดิม หรือตามกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้อง และกรณีต่างๆ เข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการ และติดตามความ คืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการต่างๆ เช่น การเป็นศูนย์กลางข่าวสารข้อมูลของหน่วยงานที่ผู้อุทธรณ์สามารถติดตามเรื่องความคืบหน้าในการดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะ การจัดให้มีห้องสมุดและระบบออนไลน์ในการค้นหาข้อมูล การจัดเก็บ เอกสาร บันทึก รายงานการวิจัย และหนังสือ ได้ตอบสำคัญ และทำหน้าที่เป็นผู้ตอบคำถาม

ให้ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ยกเว้น เรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป และสำนักงานนโยบายและประเมินผล

สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการ สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกระบวนการทางศาล จัดเตรียมข้อเสนอการตัดสินใจต่อคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการมอบหมายประสานงานด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชน วางแผนและอำนวยความสะดวกตรวจสอบ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องทั่วไปต่าง ๆ

สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษ และศึกษาเกี่ยวกับระบบรัฐการ และระบบคุณธรรมส่วนรัฐการต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การพิจารณาติดตามการปฏิบัติงานบางเรื่องที่สำคัญของสำนักงานการจัดการงานบุคคลและเป็นผู้เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานดำเนินงานของคณะกรรมการ ตอบสนองคำขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ร้องขอเป็นรายบุคคลหรือจาก หน่วยงานต่าง ๆ

สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity) ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรมในการจ้างงานของคณะกรรมการ

กองการเงินและการบริหารสำนักงาน (Financial and Administrative Management Division) ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ บัญชี การจัดหาและจัดการทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัยและงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการประสานงานแผนงาน และ โครงสร้างภายในองค์กรการควบคุมภายในทั่วทั้งองค์การ รวมถึงหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลต่างๆ เช่น นโยบายบุคคลการฝึกอบรมการทดสอบสารเสพติด โครงการสวัสดิการพนักงาน และกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์อื่น ๆ เป็นต้น

กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information Resources Management Division) ทำหน้าที่พัฒนาดำเนินการ และดูแลรักษาระบบสารสนเทศอัตโนมัติของคณะกรรมการ

สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงานในส่วนภูมิภาคของ Merit System Protection Board นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถไต่สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ MSPB มอบหมายได้

อำนาจหน้าที่

บทบาทหน้าที่หลักของ Merit System Protection Board มีดังต่อไปนี้ การพิจารณาอุทธรณ์ (Appeals function) แทนที่บทบาทของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนในอดีต บทบาทในการศึกษาวิจัยพัฒนา (Merit system studies) ระบบคุณธรรมพิจารณาผลการดำเนินงานที่กระทบต่อ

ระบบคุณธรรม (Review the significant actions) ของสำนักงานบริหารงานบุคคล เช่น การสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการ ละเมิดกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในด้านการบริหารงานบุคคล

MSPB มีหน้าที่ตามระบุไว้ในภายใต้รัฐบัญญัติปฏิรูปการให้บริการพลเรือน (Civil Service Reform Act 1978) มีดังนี้

ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยกรณีที่เป็นเรื่องซึ่งนำเข้าสู่การพิจารณาจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ (Special Counsel) ในกรณีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนระบบคุณธรรม และกรณีอื่นๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาภายใต้อำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการ และระบบคุณธรรมในหน่วยงานรัฐการต่าง ๆ เพื่อศึกษาว่าหน่วยงานเหล่านั้น มีการดำเนินการที่ผิดไปจาก หลักปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลหรือไม่

ติดตามตรวจสอบการดำเนินการที่สำคัญของสำนักงานบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และไม่ให้มีการดำเนินการที่ผิดไปจากหลักปฏิบัติทางการบริหารงานบุคคล กรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้แก่ ไต่สวนข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Discrimination) เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์ดังกล่าวมาจาก หน่วยงานซึ่งรับอุทธรณ์นั้นไว้ก่อน MSPB มาด้วย เพราะเรื่องดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของ The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) ไกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นธรรมเพราะอยู่ในหน้าที่ของ The Federal Labor Relations Authority (FLRA)

ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การให้คำรับรอง การเลิกจ้างหรือที่เกี่ยวกับเงินผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ The Office of Personal Management (OPM)

พิจารณาสอบสวนคำวินิจฉัยทั้งหลายที่ออกมาโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (Civil service laws) กฎ หรือระเบียบข้อบังคับ ต่างๆ เพราะเป็นหน้าที่ของ The Office of Special Counsel (OSC)

MSPB จะไม่รับข้ออุทธรณ์ที่มาจากลูกจ้างของเอกชนหรือของหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น (Local) จนถึงระดับมลรัฐ (State) ไว้พิจารณา

การดำเนินการทางวินัย

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของ Merit System Board ทุกกรณี แต่ต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยซึ่ง The Civil Service Commission ได้พิจารณาแล้ว หรือเกิดจากการริเริ่มพิจารณาของคณะกรรมการเอง แต่ต้องเป็นกรณีที่มีสาเหตุจากการกระทำตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น

คดีที่อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Board ส่วนใหญ่เป็นการอุทธรณ์ของหน่วยงาน ต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการ โขกย้าย ถูกเพิกงานเกิน 14 วัน การลดขั้นเงินเดือน และการพักงาน 30 วันหรือน้อยกว่านั้น นอกจากนั้นยังอาจเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินของ Office of Personal Management ในเรื่องเกี่ยวกับการออกจากรัฐการ การเลื่อนขั้น โดยเกณฑ์ความสามารถในการปฏิบัติงานหรือ การลดขั้น การไม่เพิ่มขั้นเงินเดือน การดำเนินการจ้างงานของ Office of Personal Management การปฏิเสธการรับเข้าทำงานใหม่ และการเลิกจ้างพนักงานที่อยู่ในช่วงทดลองงาน

ผู้ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Board ในแต่ละภูมิภาคหรือสำนักงาน ของ Merit System Board ซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณาโดยผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Administrative Judge) จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial decision) แต่คู่ความก็สามารถยื่นคำร้องต่อ Merit System Board ที่ส่วนกลางใน Washington ได้เพื่อให้พิจารณาใหม่ภายใน 35 วัน ภายหลังจากมีคำสั่งดังกล่าว

การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยนั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครอง ต้องดำเนินการ หรือเจ้าหน้าที่ สอบสวนอาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

1. การวินิจฉัยแบบเป็นทางการ (Formal adjudication) คือ ต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา (hearing) และจะนำมาใช้ได้ 2 กรณีนี้เท่านั้น
2. การวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการ (Informal adjudication) ขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครอง ที่จะเลือกวิธีการตามที่คิดว่าเหมาะสม

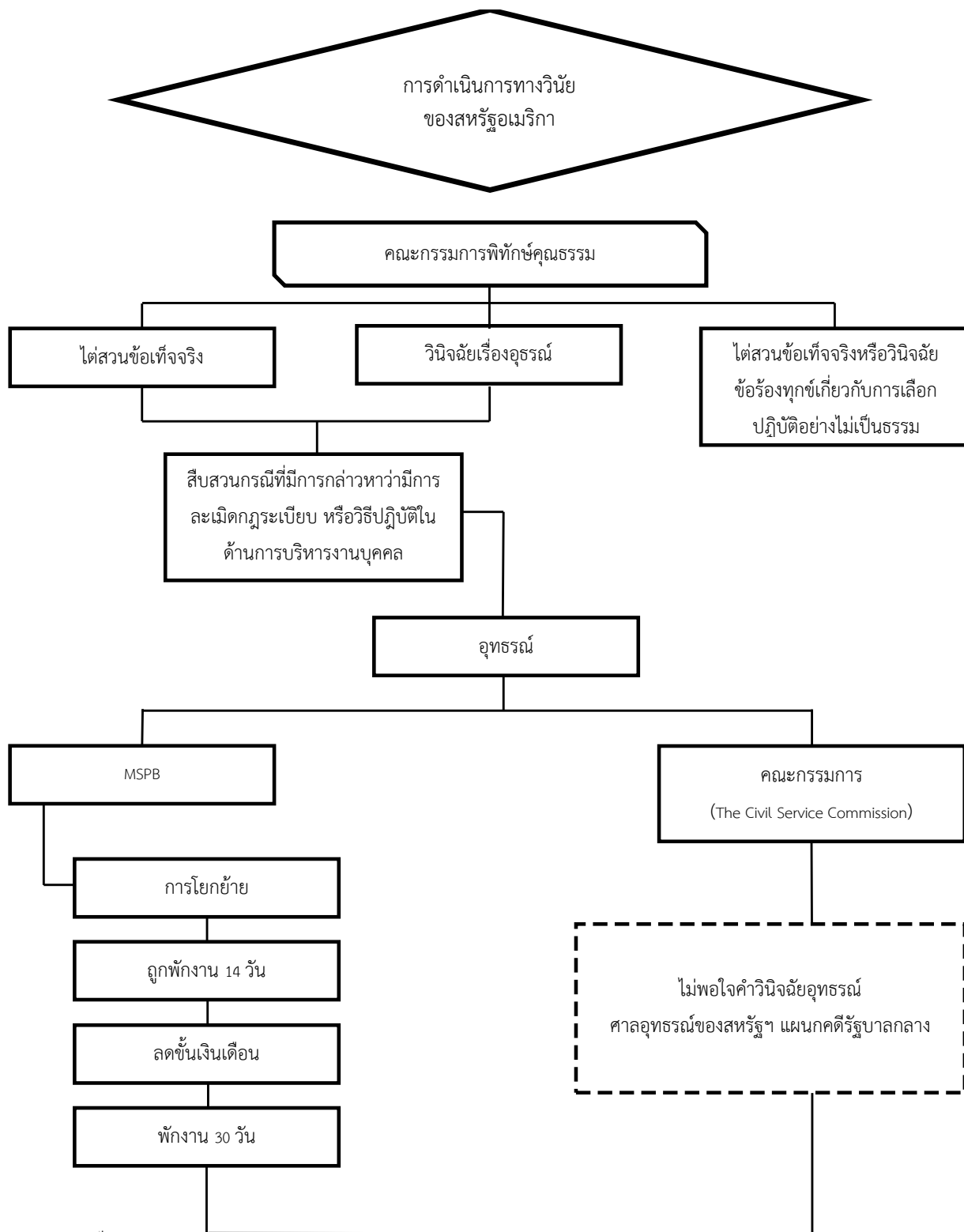
คณะกรรมการพิเศษต้องพิจารณาสุดท้ายว่าจะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่อย่างไร โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันหลังจากที่ได้รับเรื่องที่ถูกสอบสวนมาแล้ว²¹⁰

คำวินิจฉัยของ Merit System Board ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้โดยในกรณีที่เป็นคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial decision) หรือเป็นคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการกลางนั้น ย่อมสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผ่นดินกคดีรัฐบาลกลาง (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้หรือหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมก็ย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้น (District court) ได้

ในส่วนของ Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968 เป็นกฎหมายเพื่อให้มีมาตรฐานและขั้นตอนในการชี้ว่าทั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐและท้องถิ่น มีความแตกต่างจากกฎหมายของข้าราชการพลเรือน และเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในระหว่างการสอบสวนภายใน การสอบสวนเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และการพิจารณาคดีทางวินัย ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เพื่อรับประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และกำหนดให้รัฐต้องออกกฎหมายวินัยการบังคับใช้กฎหมาย ความรับผิดชอบ และกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

²¹⁰ Civil service reform, act 1978 92 STAT 1142 (2) (A) The Special Committee shall review the records of the administration sent within 45 days of receiving the report and Fraction Confirm and decide the controversial issue and final decision on the basis of the record, which will be blacked out. Ignore that be open to trial

ภาพที่ 10 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา



การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดของข้าราชการตำรวจบัญญัติรวมไปกับประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ หรือกฎหมายหลักเองก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจไว้ เนื่องจากที่ทราบกันดีว่าระบบกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ จึงไม่มีมาตรฐานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้ จึงเป็นปัญหาเป็นอย่างมากเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในกรณีที่จะต้องดำเนินการลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจคนใดออกจากรัฐการ เพราะหากการตัดสินใจในอดีตที่จะไม่ไล่ออก ทำให้การไล่ออกจากงานคนอื่นในปัจจุบันทำได้ยากขึ้น อีกทั้งหลายหน่วยงานไม่เปิดเผยการดำเนินการทางวินัยสำหรับการประพฤติมิชอบของตำรวจ และไม่มีการเก็บบันทึกข้อมูลแบบรวมศูนย์ จึงเป็นการยากที่จะระบุได้ว่ามีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่คดีและผลการดำเนินการทางวินัยเป็นอย่างไร

โดยมีการเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ว่าหัวหน้าตำรวจในแอดัมส์รัฐไม่ได้แสวงหาระเบียบวินัยที่ควรใช้อย่างเป็นทางการและถาวร และหัวหน้าตำรวจบางนายยอมให้เจ้าหน้าที่ลาออกหรือเลือกใช้การระงับข้อพิพาททางการเงินซึ่งสามารถทำให้พวกเขาย้ายไปทำงานที่แผนกอื่นๆ ได้โดยมีประวัติที่ดูเหมือนไม่มีตำหนิ²¹¹

แต่อย่างไรก็ตามแม้ประเทศสหรัฐจะไม่มีบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ แต่ก็หาใช่ว่าในแต่ละมลรัฐจะไม่มีกรออกกฎหมายเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจไว้ ผู้วิจัยจึงขอยกตัวอย่างการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในมลรัฐฟลอริดา ดังนี้

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจมลรัฐฟลอริดา

มลรัฐฟลอริดาได้บัญญัติกฎหมายเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจไว้ในธรรมนูญฟลอริดา 2021 (The 2021 Florida Statutes) หัวข้อที่ 10 เจ้าหน้าที่สาธารณะ พนักงาน บทที่ 112 ข้าราชการและพนักงาน : บทบัญญัติทั่วไป มาตรา 112.532 ในส่วนของเรื่องสิทธิและหน้าที่ รวมถึงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับใช้กฎหมาย รวมถึงเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ด้วย²¹²

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจมลรัฐฟลอริดา

²¹¹ <https://www.nytimes.com/2020/12/22/us/police-misconduct-discipline.html>

²¹² The 2021 Florida Statutes 112.532 Law enforcement officers' and correctional officers' rights. — All law enforcement officers, and correctional officers employed by or appointed to a law enforcement agency, or a correctional agency shall have the following rights and privileges

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจถูกดำเนินการโดยคณะกรรมการคณะกรรมการตรวจสอบข้อร้องเรียน²¹³ อันเกิดมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในทางอาญาหรือทางแพ่งก็ได้²¹⁴ เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อร้องเรียนได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีข้าราชการตำรวจคนใดถูกร้องเรียนให้ดำเนินการสอบสวนข้าราชการตำรวจผู้นั้นให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน โดยห้ามมิให้ดำเนินการลงโทษทางวินัยอย่างใดอย่างหนึ่งหากไม่ได้มีการสอบสวนทางวินัย และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนตรวจสอบข้อร้องเรียนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วให้พิจารณาโทษตามพฤติการณ์ ข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียน²¹⁵

²¹³ The 2021 Florida Statutes 112.532 (2) COMPLAINT REVIEW BOARDS. A complaint review board shall be composed of three members: One member selected by the chief administrator of the agency or unit; one member selected by the aggrieved officer; and a third member to be selected by the other two members. Agencies or units having more than 100 law enforcement officers or correctional officers shall utilize a five-member board, with two members being selected by the administrator, two members being selected by the aggrieved officer, and the fifth member being selected by the other four members. The board members shall be law enforcement officers or correctional officers selected from any state, county, or municipal agency within the county. There shall be a board for law enforcement officers and a board for correctional officers whose members shall be from the same discipline as the aggrieved officer. The provisions of this subsection shall not apply to sheriffs or deputy sheriffs.

²¹⁴ The 2021 Florida Statutes 112.532 (3) CIVIL SUITS BROUGHT BY LAW ENFORCEMENT OFFICERS OR CORRECTIONAL OFFICERS.—Every law enforcement officer or correctional officer shall have the right to bring civil suit against any person, group of persons, or organization or corporation, or the head of such organization or corporation, for damages, either pecuniary or otherwise, suffered during the performance of the officer's official duties, for abridgment of the officer's civil rights arising out of the officer's performance of official duties, or for filing a complaint against the officer which the person knew was false when it was filed. This section does not establish a separate civil action against the officer's employing law enforcement agency for the investigation and processing of a complaint filed under this part.

²¹⁵ (6) LIMITATIONS PERIOD FOR DISCIPLINARY ACTIONS.

a. Except as provided in this subsection, disciplinary action, suspension, demotion, or dismissal may not be undertaken by an agency against a law enforcement officer or correctional officer for any act, omission, or other allegation or complaint of misconduct, regardless of the origin of the allegation or complaint, if the investigation of the allegation or complaint is not completed within 180 days after the date the agency receives notice of the allegation or complaint by a person authorized by the agency to initiate an investigation of the misconduct. If the agency determines that disciplinary action is appropriate, it shall complete its investigation and give notice in writing to the law enforcement officer or correctional officer of its intent to proceed with

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังนี้

1. ไล่ออก
2. ลดตำแหน่ง
3. ลดยศ
4. มอบหมายหน้าที่ใหม่
5. ไม่จ่ายเงินเดือน

จากนั้นเมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อร้องเรียนได้ทำการสอบสวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจคนใดแล้ว ต้องแจ้งให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นทราบเป็นหนังสือระบุถึงข้อร้องเรียนหรือถูกกล่าวหา พร้อมพฤติการณ์ข้อเท็จจริงต่างๆ รวมทั้งเหตุผลในการพิจารณาลงโทษทางวินัยไว้ด้วย

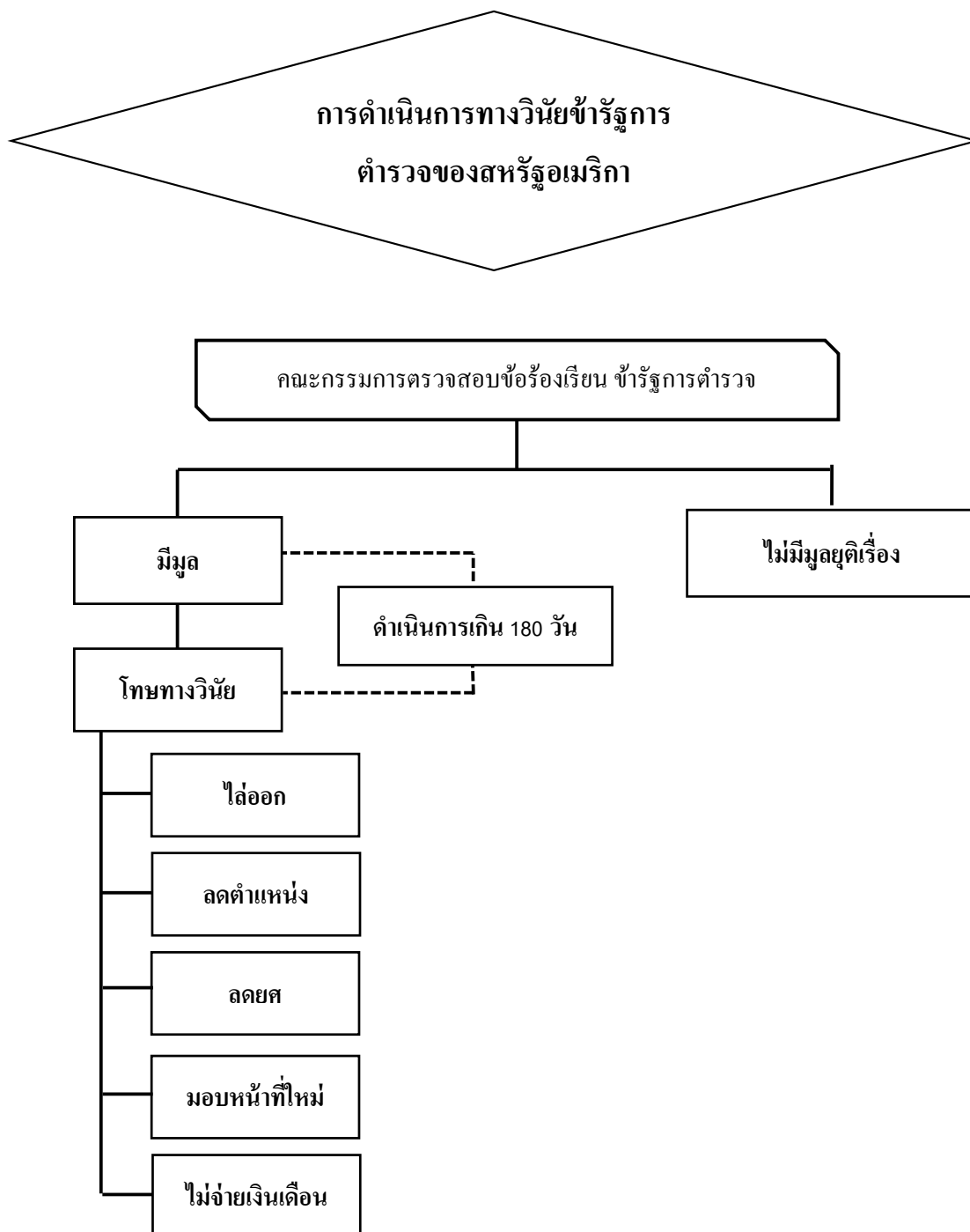
หากคณะกรรมการสอบสวนข้อร้องเรียนทำการสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่หน่วยงานที่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนจากบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานให้เริ่มสอบสวนการประพฤติมิชอบ หน่วยงานที่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนไม่สามารถดำเนินการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาได้

disciplinary action, along with a proposal of the specific action sought, including length of suspension, if applicable. Notice to the officer must be provided within 180 days after the date the agency received notice of the alleged misconduct, regardless of the origin of the allegation or complaint, except as follows:

1. The running of the limitations period may be tolled for a period specified in a written waiver of the limitation by the law enforcement officer or correctional officer.
2. The running of the limitations period is tolled during the time that any criminal investigation or prosecution is pending in connection with the act, omission, or other allegation of misconduct.
3. If the investigation involves an officer who is incapacitated or otherwise unavailable, the running of the limitations period is tolled during the period of incapacitation or unavailability.
4. In a multijurisdictional investigation, the limitations period may be extended for a period of time reasonably necessary to facilitate the coordination of the agencies involved.
5. The running of the limitations period may be tolled for emergencies or natural disasters during the time period wherein the Governor has declared a state of emergency within the jurisdictional boundaries of the concerned agency.
6. The running of the limitations period is tolled during the time that the officer's compliance hearing proceeding is continuing beginning with the filing of the notice of violation and a request for a hearing and ending with the written determination of the compliance review panel or upon the violation being remedied by the agency.

ดังนั้น ระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจในมลรัฐฟลอริดาจะต้อง
ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่หน่วยงานที่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อ
ร้องเรียนจากบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานให้เริ่มสอบสวนการประพฤติมิชอบ

ภาพที่ 11 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจของ
สหรัฐอเมริกา (มลรัฐฟลอริดา)



3.5.4 สาธารณรัฐสิงคโปร์

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีพัฒนาอย่างก้าวกระโดดเนื่องจากความมีวินัยของพลเมืองในประเทศ และหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายในเรื่องการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นน้อยมาก เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ความสำคัญประพฤตินให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และอีกทั้งยังให้ความสำคัญกับขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการกับข้าราชการที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือปฏิบัติต่อหน้าที่ราชการโดยบกพร่อง โดยมีมาตรการที่กำหนดโทษไว้ชัดเจนรุนแรง ประกอบกับการปฏิบัติงานของราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใสตลอดมา

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะทำให้ข้าราชการทุกคนปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะให้มากที่สุด จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการทั่วไป กฎหมายได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยได้กำหนดความประพฤติและวินัยของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ (the conduct and discipline of the public service)²¹⁶ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เมื่อหากมีบทกฎหมายใดที่ขัดหรือกับรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ

²¹⁶ 116.— (1) Subject to the provisions of any written law for the time being in force in Singapore, the President may make regulations for all or any of the following matters:

- (a) the division of public offices into Divisions and Services.
- (b) the prescribing of Schemes regulating the recruitment, service, and promotion of members of such Services; and
- (c) the conduct and discipline of the public service.

(2) The Public Service Commission may, subject to the provisions of this Constitution, regulate its own procedure and make rules for that purpose, and may, in connection with the discharge of its functions, confer powers and impose duties on any person or any authority of the Government.

(3) The Public Service Commission may, by directions in writing and subject to such conditions as it thinks fit, delegate any of its functions under Article 110(1) to any member of the Commission, to any public officer or other person, or to any board consisting of public officers and other persons appointed by it or to any person who is a member of a panel appointed by the Commission for the purposes of representing the public in any disciplinary proceedings in respect of any grade of the public service and that member, officer, board or person shall exercise those functions under the direction and control of the Public Service Commission.

ได้ จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญถึงวินัยข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการ หรือข้าราชการเอง จึงกำหนดให้บัญญัติอยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่ใช้ในสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย)²¹⁷ ซึ่งกฎระเบียบนี้อ้างถึงการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนทั่วไป โดยมีการแก้ไขอยู่หลายครั้ง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในแต่ละสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นการอุดช่องว่างมิให้ข้าราชการต้องกระทำตัวให้เสื่อมเสีย จนทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสาธารณรัฐสิงคโปร์

ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น มีคณะกรรมการบริการสาธารณะ (Permanent Secretary)²¹⁸ ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ เป็นผู้ดูแลเรื่องของวินัยข้าราชการพลเรือนทั่วไป และเมื่อคณะกรรมการบริการสาธารณะได้รับเรื่องร้องเรียน หรือทราบเรื่องร้องเรียนว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัย

²¹⁷ CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SINGAPORE (ARTICLE 116(1)) PUBLIC SERVICE (DISCIPLINARY PROCEEDINGS) REGULATIONS 1999

²¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย) มาตรา 2 In these Regulations, unless the context otherwise requires — “Permanent Secretary” includes —

- (a) a Deputy Attorney-General.
- (b) the Solicitor-General.
- (c) the Chief Executive, Attorney-General’s Chambers.
- (d) the Auditor-General.
- (e) the Clerk of Parliament.
- (f) the Secretary to the Public Service Commission.
- (g) the Secretary to the Legal Service Commission.
- (h) the Registrar of the Supreme Court.
- (i) the Chief Executive, Office of the Chief Justice.
- (he) the Principal District Judge (Corporate Services) of the State Courts.

[S 385/2021 wef 01/07/2021]

- (j) the Principal Private Secretary to the President.
- (k) the Secretary to the Prime Minister; and
- (l) the Secretary to the Cabinet.

[S 172/2021 wef 15/04/2021]

“Public officer” means a confirmed permanent officer in the public service.

ให้ทำการพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมีมูลความผิดหรือไม่ หากมีมูลความผิดจะผิดวินัยอย่างไร เมื่อพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว หากไม่มีมูลความผิดก็ให้สั่งยุติเรื่อง แต่หากมีมูลความผิดถึงขั้นลดตำแหน่งหรือไล่ออก ให้คณะกรรมการบริการสาธารณะแจ้งเรื่องที่ข้าราชการถูกร้องเรียนกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยรวมทั้งเหตุผลในการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้ข้าราชการผู้นั้นภายใน 14 วันหลังจากมีการพิจารณา เพื่อให้ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสดำเนินการโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว²¹⁹ จากนั้นเมื่อข้าราชการผู้ที่ถูกร้องเรียนกล่าวหาได้โต้แย้งข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้กับคณะกรรมการบริการสาธารณะแล้ว

หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วยังเป็นที่ไม่ยุติก็ให้คณะกรรมการบริการสาธารณะตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาเพื่อทำการสอบสวนข้าราชการผู้นั้นต่อไป²²⁰

คณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการบริการสาธารณะจะต้องมีศรัทธาต่ำกว่าข้าราชการที่ถูกร้องเรียนกล่าวหา โดยคณะกรรมการสอบสวนจะต้องรีบดำเนินการสอบสวนทันทีเมื่อได้รับทราบคำสั่ง ซึ่งการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนทุกวันจนกว่าจะเสร็จสิ้น²²¹ โดยระยะเวลาการสอบสวนจะต้องไม่เกิน 14 วัน แต่หากการสอบสวนนั้นยังไม่แล้วเสร็จก็อาจจะ

²¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย) มาตรา 4.

(1) If it is represented to the Public Service Commission by a Permanent Secretary that a public officer has been guilty of misconduct or neglect of duty and the Public Service Commission is of the opinion that the subject of the complaint warrants proceedings with a view to dismissal or reduction in rank, the Public Service Commission may cause proceedings to be taken under this regulation.

(2) The public officer shall be notified in writing by his Permanent Secretary of the grounds, which shall be reduced to the form of a definite charge or charges, upon which it is intended to dismiss him or to reduce his rank and he shall be given 14 working days within which to exculpate himself in writing.

(2A) The officer shall also be informed in writing of any other circumstances which it is proposed to take into consideration.

²²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย) มาตรา 4(3) If the public officer submits an exculpatory statement which is not satisfactory, the Public Service Commission shall appoint a Committee (referred to in these Regulations as the Committee) to inquire into the matter and to submit a report to the Public Service Commission.

²²¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย) มาตรา 4 (10) The Committee shall proceed with its inquiry from day to day and no adjournment shall be given except for reasons to be recorded in writing.

ขอขยายระยะเวลาการสอบสวนต่อคณะกรรมการบริการสาธารณะไปได้อีกไม่เกิน 14 วัน และรีบส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่คณะกรรมการบริการสาธารณะพิจารณาสั่งการต่อไป²²²

หลังจากที่คณะกรรมการบริการสาธารณะได้รับรายงานสำนวนการสอบสวนมาจากคณะกรรมการสอบสวนแล้วพิจารณาว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้นได้รับโทษทางวินัยดังนี้²²³

1. หากเป็นกรณีมีความผิดวินัยร้ายแรง ก็ให้มีคำสั่งลงโทษ ไล่ออก หรือลดตำแหน่ง หรือลดยศข้าราชการตำรวจผู้นั้น

2. เห็นสมควรลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง เช่น ให้ออกงาน ให้ออกค่าปรับ หรือว่ากล่าวตักเตือน หรือจะลงโทษมากกว่า 1 อย่างที่กล่าวมารวมกันก็ได้

หากการพิจารณาว่าข้าราชการตำรวจคนใดต้องถูกไล่ออก เพื่อสาธารณะประโยชน์แล้ว ก็ไม่ต้องดำเนินการใดๆต่อ โดยให้คำสั่งนั้นมีผลทันที

หากหลังจกมีการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการบริการสาธารณะอาจเรียกให้คณะกรรมการสอบสวนประชุมใหม่ เพื่อพิจารณาพยานหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการลงโทษทางวินัย คณะกรรมการบริการสาธารณะอาจสั่งการให้คณะกรรมการสอบสวนประชุมเพื่อพิจารณาหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ในการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัย และจะต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้ที่ต้องถูกลงโทษทางวินัยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 14 วัน ถึงการประชุมของคณะกรรมการ

แต่หากเป็นกรณีที่เมื่อคณะกรรมการบริการสาธารณะได้แจ้งเรื่องให้ข้าราชการถูกร้องเรียน กล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยรวมทั้งเหตุผลในการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้ข้าราชการผู้

²²² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย) มาตรา 4 (13) The Committee shall, within 14 working days of the conclusion of the proceedings unless the Public Service Commission grants an extension of time, submit its report to the Public Service Commission through the Permanent Secretary.

²²³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย) มาตรา 4 (14) The Public Service Commission may, upon considering the report of the Committee, if it is of the opinion

(a) that the public officer should be dismissed or be reduced in rank, dismiss, or reduce the rank of the public officer from such date as it may think fit; or

(b) that some punishment other than dismissal or reduction in rank should be imposed —

(i) impose some lesser penalty such as stoppage or deferment of increment, fine or reprimand, or a combination of such penalties; or

(ii) require the public officer to retire in the public interest without further proceedings under these Regulations, with or without a reduction in retirement benefits.

นั้นภายใน 14 วันหลังจากมีการพิจารณา เพื่อให้ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสได้โต้แย้งข้อเท็จจริงจริงดังกล่าว แต่ข้าราชการผู้ที่ถูกกล่าวหาไม่ส่งคำชี้แจงหรือไม่โต้แย้งภายใน 14 วัน ให้ผู้มีอำนาจแจ้งต่อข้าราชการผู้ที่ถูกกล่าวหาว่า หากไม่ดำเนินการชี้แจงโต้แย้งภายใน 28 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งเรื่องที่ถูกกล่าวหาครั้งแรก²²⁴

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว คณะกรรมการบริการสาธารณะอาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อสอบสวนเรื่องของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาดังนี้²²⁵

1. ให้การยอมรับข้อกล่าวหาทั้งหมดหรือบางส่วน
2. สอบสวนเหตุที่ไม่ส่งคำชี้แจงโต้แย้งข้อเท็จจริง จนทำให้เกินกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการบริการสาธารณะกำหนดให้ไม่เกิน 28 วัน

ถ้าหากคณะกรรมการบริการสาธารณะพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงที่มีอยู่สามารถลงโทษข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทันที ก็ให้คณะกรรมการบริการสาธารณะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่เห็นสมควร โดยไม่ต้องทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนี้²²⁶

²²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย) มาตรา 4 (16) Where the public officer fails to furnish an exculpatory statement within the time specified in paragraph (2), he shall be informed in writing by the Permanent Secretary that if he fails to furnish an exculpatory statement within such time as the Public Service Commission may determine which shall not be more than 28 days from the date of first communication of the charges to him, the Public Service Commission may proceed to determine the matter in accordance with paragraph (17).

²²⁵ (17) The Public Service Commission may dispense with the appointment of a Committee of Inquiry under paragraph (3) to inquire into the matter where the public officer —

- (a) admits the charge or charges or any one of the charges; or
- (b) fails to furnish an exculpatory statement within the time specified in paragraph (2) and such extended time as may be given under paragraph (16),

and proceed to determine the matter as the Public Service Commission may think fit.

²²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย) มาตรา 4 (18) If, upon considering the facts available, the Public Service Commission is of the opinion that —

- (a) the public officer should be dismissed or reduced in rank, it shall dismiss or reduce the rank of the public officer from such date as it may think fit; or
- (b) some punishment other than dismissal or reduction in rank should be imposed, it may —
 - (i) impose some lesser penalty on the public officer such as a stoppage or deferment of increment, fine or reprimand, or a combination of such penalties; or

1. หากเป็นกรณีมีความผิดวินัยร้ายแรง ก็ให้มีคำสั่งลงโทษ ไล่ออก หรือลดตำแหน่ง หรือลดยศข้าราชการผู้นั้น

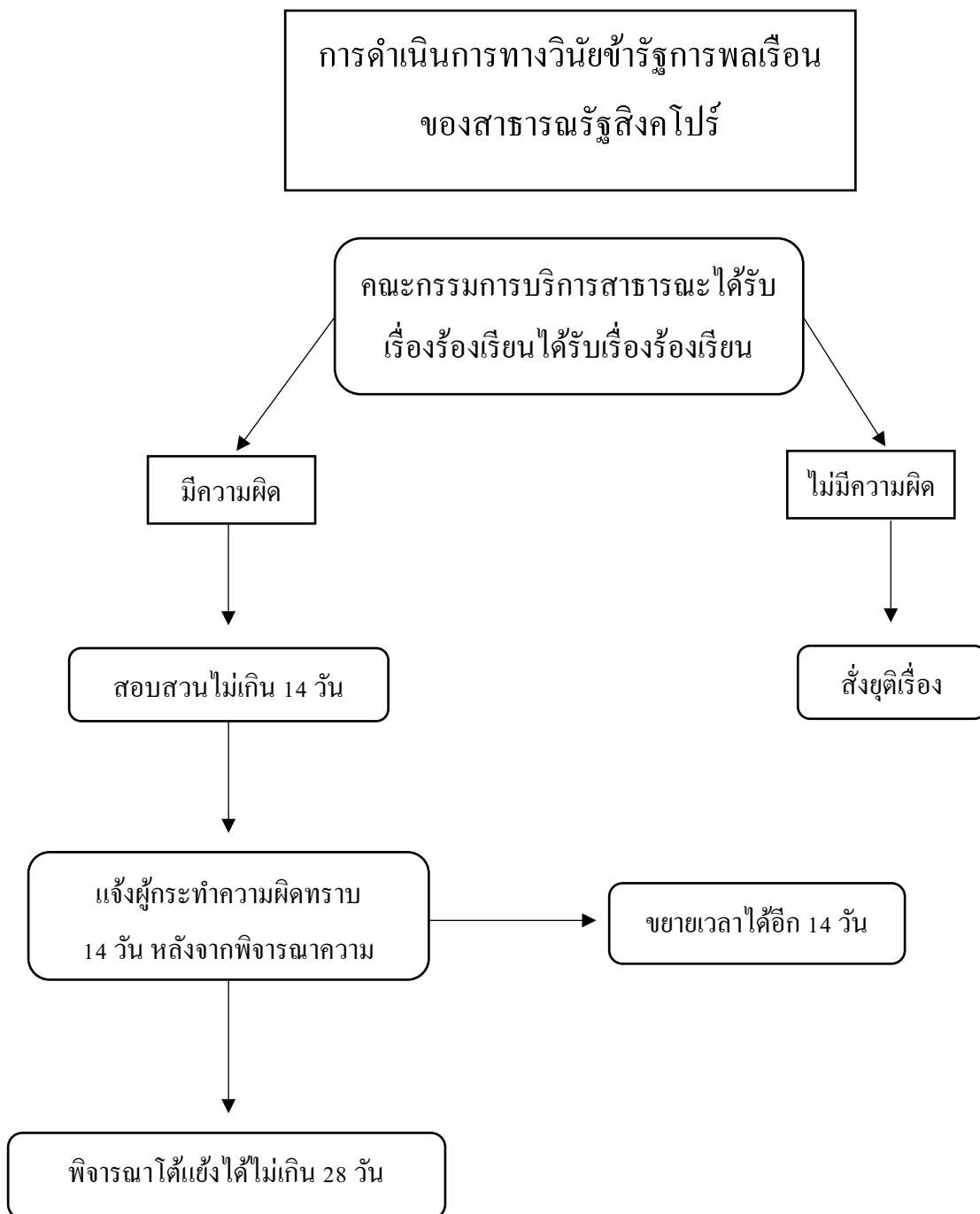
2. เห็นสมควรลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง เช่น ให้พักงาน ให้ชดใช้ค่าปรับ หรือว่ากล่าวตักเตือน หรือจะลงโทษมากกว่า 1 อย่างที่กล่าวมารวมกันก็ได้

ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนทั่วไปในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการพิจารณาการสอบสวนอย่างเคร่งครัด และยังเปิดโอกาสให้กับข้าราชการได้โต้แย้งข้อเท็จจริง และจากการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ (ดำเนินคดีทางวินัย) พบว่าคณะกรรมการบริการสาธารณะ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนหรือพบว่าข้าราชการคนใดกระทำความผิดวินัย หากข้อเท็จจริงดังกล่าวมีพยานหลักฐานพร้อมและมีมูลก็สามารถพิจารณาโทษทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงได้ทันที และส่งข้อเท็จจริงพร้อมกับความเห็นการลงโทษเป็นลายลักษณ์อักษรส่งไปให้กับข้าราชการตำรวจผู้ที่ถูกกล่าวหาได้เปิดโอกาสให้ชี้แจงโต้แย้งข้อเท็จจริงและโทษทางวินัยนั้นได้ โดยคณะกรรมการบริการสาธารณะจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานอีกส่วนหนึ่งก็ได้ โดยคณะกรรมการสอบสวนจะต้องรีบดำเนินการสอบสวนทุกวันให้แล้วเสร็จภายใน 14 วัน และส่งรายงานการสอบสวนให้กับคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป

แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้น เมื่อคณะกรรมการบริการสาธารณะได้ส่งข้อเท็จจริงพร้อมกับการพิจารณาโทษทางวินัยส่งไปให้กับข้าราชการผู้ที่ถูกกล่าวหาแล้ว แต่ข้าราชการผู้นั้นไม่ส่งคำชี้แจงโต้แย้งข้อเท็จจริงภายใน 28 วัน นับแต่ได้รับแจ้งรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรของคณะกรรมการบริการสาธารณะ คณะกรรมการบริการสาธารณะอาจจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อสอบสวนในเรื่องดังกล่าว หรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการผู้นั้นตามที่เห็นสมควร จึงถือได้ว่าระยะเวลาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีระยะเวลาในการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเพียง 28 วันเท่านั้น

(ii) require the public officer to retire in the public interest without further proceedings under these Regulations, with or without a reduction in retirement benefits.

ภาพที่ 12 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของ
 สาธารณรัฐสิงคโปร์



การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ

องค์กรตำรวจของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (the Singapore Police Force) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Home Affairs) มีลักษณะรวมศูนย์ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจในการป้องกันอาชญากรรมของชุมชนและสังคม โดยมีภารกิจหลัก คือ การป้องกัน (Prevent) หมายถึง การป้องกันเหตุเกิดอาชญากรรม โดยการจัดสภาพแวดล้อม เพื่อลดความเสี่ยงไม่ให้เกิดการก่อเหตุขึ้น การให้ความรู้แก่ประชาชนในการป้องกันตนเอง การร่วมมือกับสถานประกอบการทางธุรกิจ เพื่อให้มีการป้องกันตนเองจากอาชญากรรม การป้องปราม (Deter) หมายถึง การใช้กำลังตำรวจออกตรวจพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อป้องกันเหตุร้ายที่จะเกิดขึ้น และการสืบสวน (Detect) หมายถึง การดำเนินการสืบสวนเมื่อเกิดเหตุขึ้นแล้ว ในการสืบหาข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการจับกุมผู้กระทำ ความผิดองค์กรตำรวจหรือกองกำลังตำรวจของประเทศสิงคโปร์

จึงเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำให้บริการสาธารณะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นที่จับตามองการทำงานในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ได้รับการคาดหวังให้รักษามาตรฐานสูงสุดของความซื่อสัตย์สุจริตและความเป็นมืออาชีพ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ในพระราชบัญญัติป้องกันพลเรือนและพระราชบัญญัติกองกำลังสิงคโปร์ตามลำดับ จึงต้องมีการควบคุมการปฏิบัติงาน และคุมความประพฤติ ไม่ให้เสื่อมเสียเกียรติต่อตนเอง เพื่อร่วมงาน รวมถึงหน่วยงานด้วย ดังนั้นแล้วข้าราชการตำรวจทุกคนจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และยังคงอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เรียกว่าวินัยข้าราชการตำรวจ

วินัยข้าราชการตำรวจบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติตำรวจ (Police Force Act) ในหมวดที่ 3 เรื่อง หน้าที่และวินัยของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับการกระทำความผิดทางวินัยเพื่ออุดช่องว่างระหว่างข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมาย เช่น เมื่อข้าราชการตำรวจปฏิบัติงานแล้วเกิดข้อผิดพลาด สามารถดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อเป็นค่าตอบแทนให้พลเรือนเนื่องจากการกระทำโดยมิชอบของตนเองตั้งแต่แรก เป็นต้น

ข้าราชการตำรวจทุกคนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษรและปฏิบัติตามระเบียบตำรวจ คำสั่งตำรวจ คำสั่งบังคับ และคำสั่งอื่นใด ๆ ที่ทำขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติตำรวจ²²⁷ โดยพระราชบัญญัติของตำรวจนี้ยังเน้นอีกว่าข้าราชการตำรวจ

²²⁷Police officers to obey lawful orders

21.— (1) Every police officer shall —

(a) obey all lawful orders, whether given verbally or in writing; and

ที่กระทำคามผิดวินัยจะไม่ได้รับการยกเว้นจากบทกฎหมาย²²⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นชัดว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจสาธารณรัฐสิงคโปร์มีวิธีการและขั้นตอนที่น่าสนใจในการศึกษา อีกทั้งยังทำให้องค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่เข้มแข็งมีข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการในองค์กรตำรวจ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในสาธารณรัฐสิงคโปร์

ตามพระราชบัญญัติตำรวจของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แบ่งข้าราชการตำรวจตามชั้นยศไว้ 2 ประเภท คือ ตำรวจอาวุโส (A Senior Police Officer) และตำรวจที่ยศต่ำกว่าสารวัตร (A Police Officer Below The Rank Of Inspector) โดยตำรวจทั้ง 2 ประเภทนี้ เมื่อถูกดำเนินการทางวินัยแล้วจะใช้กฎหมายในการดำเนินการทางวินัยคนละฉบับกัน โดยที่ตำรวจอาวุโสเมื่อกระทำคามผิดทางวินัยแล้วจะนำรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในส่วนของระเบียบว่าด้วยบริการสาธารณะ

(b) obey and conform to the Police Regulations, the Police General Orders, any Force Orders and any Standing Orders made under this Act.

(2) In particular, a police officer is required —

(a) to serve wherever he is lawfully ordered; and

(b) to perform such police duties as may be lawfully ordered.

(3) All powers granted to and duties imposed by any written law on any police officer shall be exercised or performed in accordance with the Police Regulations, the Police General Orders, any Force Orders and any Standing Orders made under this Act.

²²⁸ พระราชบัญญัติตำรวจ Police officer to be deemed on duty

23. Every police officer shall, for the purposes of this Act, be deemed to be always on duty when required to act as such and shall perform the duties and exercise the powers granted to him under this Act or any other written law at any time and every place where he may be doing duty.

[Police Force 1985 Ed., s. 14]

Police officer not exempted from ordinary process of law

24.—(1) Nothing in this Act shall be deemed to prevent the prosecution, conviction and punishment of any police officer according to the provisions of any other written law for the time being in force in Singapore.

(2) No person who has been acquitted by a court of any offence shall be tried on the same charge under this Act.

(3) A sentence upon a police officer shall not be affected by such person ceasing to be a police officer by discharge or otherwise.

(4) No pay shall accrue to any police officer in respect of any period during which he is undergoing any sentence of imprisonment.

(ดำเนินคดีทางวินัย) หรือที่รู้จักกันในนามของวินัยข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้ ส่วนตำรวจที่ยศต่ำกว่าสารวัตรนั้น เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยแล้วจะนำพระราชบัญญัติตำรวจมาบังคับใช้²²⁹

ดังนั้นแล้วตำรวจอาวุโส (A Senior Police Officer) จะมีวิธีการดำเนินการทางวินัย โดยคณะกรรมการบริการสาธารณะ เหมือนกับข้าราชการทั่วไป โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ โทษทางวินัย และระยะเวลาในการสอบสวน รวมถึงระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง ก็ใช้กฎหมายเหมือนกับข้าราชการทั่วไปเช่นเดียวกัน

ส่วนข้าราชการตำรวจที่มียศต่ำกว่าสารวัตร (A Police Officer Below The Rank Of Inspect) นั้น เมื่อมีข้าราชการตำรวจยศต่ำกว่าสารวัตรถูกร้องเรียนกล่าวหา หรือได้กระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาก็แต่งตั้งให้เจ้าพนักงานวินัย (Disciplinary Officer)²³⁰ เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยวินัยข้าราชการตำรวจผู้นั้น

เมื่อเจ้าพนักงานวินัยได้รับแจ้งข้อกล่าวหาว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ทำการพิจารณาวินัยเบื้องต้น ดังนี้²³¹

²²⁹ พระราชบัญญัติตำรวจ

Discipline of police officers

28.—(1) A senior police officer may be interdicted, dismissed or otherwise disciplined by or under the authority of the Public Service Commission in accordance with the regulations governing disciplinary proceedings against officers in the public service.

[Act 10 of 2015 wef 01/06/2015]

(2) A police officer below the rank of inspector may be interdicted, dismissed or otherwise disciplined by or under the authority of this Act.

²³⁰ พระราชบัญญัติตำรวจ หมวดการตีความ มาตรา 2 “disciplinary officer” means —

(a) in relation to a police officer, a commanding officer or any other officer authorised by a commanding officer to conduct disciplinary proceedings under Part III in relation to disciplinary offences committed by police officers below the rank of inspector; and

(b) in relation to a special police officer, the relevant disciplinary officer specified in section 81(1) or 82(1), as the case may be;

²³¹ พระราชบัญญัติตำรวจ หมวด วินัยข้าราชการตำรวจ

Disciplinary proceedings

มาตรา 31.—(1) Every allegation against any police officer below the rank of inspector that he has committed a disciplinary offence shall be reported in the form of a charge to a disciplinary officer.

1. หากพิจารณาแล้วข้อกล่าวหา นั้น ไม่มีมูลกล่าวหา ก็อาจมีคำสั่งให้ยุติเรื่อง
2. หรือหากมีข้อกล่าวหา มีมูลที่กระทำความผิดวินัยร้ายแรง ถึงขั้นไล่ออกก ก็ให้เจ้าพนักงานวินัยบันทึกเหตุผลในการไล่ออกนั้นไว้ด้วย
3. หรือจะส่งเรื่องทางวินัยให้แก่คณะกรรมการบริการสาธารณะ เพื่อดำเนินการทางวินัยด้วยก็ได้

ดังนั้นแล้วหากพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติตำรวจของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่ได้ระบุระยะเวลาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ แต่อย่างไรก็ตามการอนุมานระยะเวลาดังกล่าว ก็สามารถนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้โดยประมาณการไม่เกิน 28 วัน เช่นเดียวกัน

(2) A disciplinary officer may, when dealing with a charge brought before him under subsection (1), dismiss the charge if and only if he is satisfied that —

- (a) the charge is groundless and ought not to be proceeded with; or
- (b) there are special circumstances which justify its dismissal,

and the disciplinary officer shall record his reasons for the dismissal.

(3) A disciplinary officer shall not be bound by the law of evidence when dealing with a charge brought before him under subsection (1) and, subject to the Police Regulations, shall act in such manner as seems to him most expedient for the disposal of the case before him.

Commissioner may refer case to Public Service Commission for determination

มาตรา 32.—(1) Notwithstanding section 31, the Commissioner may, if he thinks fit, refer any case where disciplinary proceedings for a disciplinary offence are to be taken under this Part against a police officer below the rank of inspector to the Public Service Commission for the case to be dealt with by the Public Service Commission in accordance with the regulations governing disciplinary proceedings against officers in the public service.

[Act 10 of 2015 wef 01/06/2015]

(2) Where any case has been referred to the Public Service Commission under subsection (1), the Commission may —

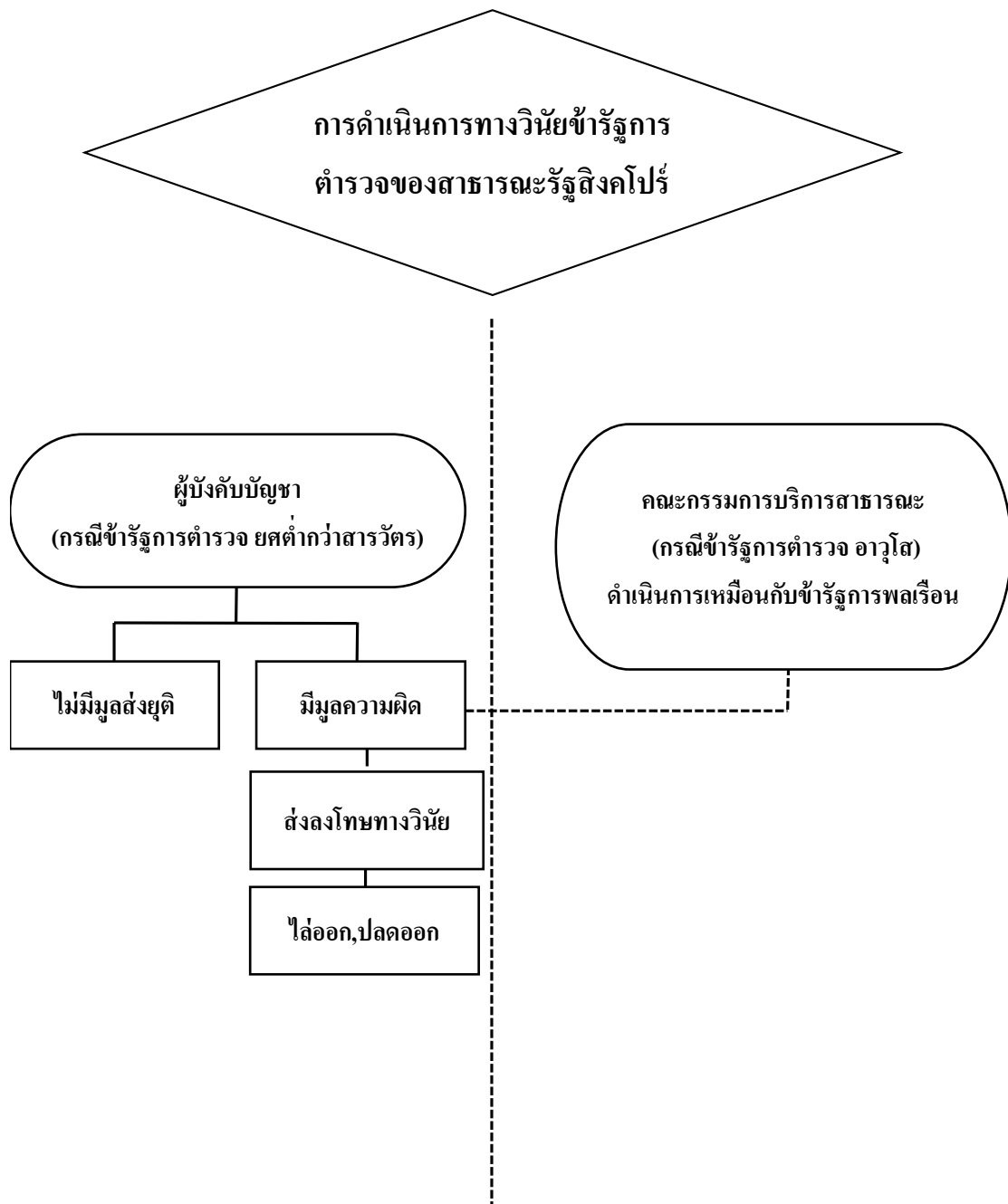
- (a) order that the police officer below the rank of inspector concerned be dismissed.
- (b) order that he be retired in the public interest from the Police Force; or

[Act 10 of 2015 wef 01/06/2015]

- (c) punish him in accordance with section 40(2), (3), (4) or (5), as the case may be.

(3) Where any case has been referred to the Public Service Commission under subsection (1), any reference in this Act to a disciplinary officer shall include a reference to the Public Service Commission.

ภาพที่ 13 ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจของ
 สาธารณสุขสิงคโปร์



ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน
และข้าราชการตำรวจตามกฎหมายต่างประเทศ

ประเทศ	กฎหมายวินัย ข้าราชการพลเรือน	กฎหมายวินัย ข้าราชการตำรวจ	ระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษ ทางวินัย	
			ข้าราชการพล เรือน	ข้าราชการ ตำรวจ
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	Décret d' État n° 84-961 du 25 octobre 1984	LOI SUR LA POLICE	ภายใน 1 เดือน	20 วัน
เครือรัฐออสเตรเลีย*	Public Service Act 1999	POLICE ADMINISTRATION ACT 2010	7 วัน	21 วัน
สหรัฐอเมริกา	Civil Service Reform Act 1978	Florida Statute 2021	45 วัน	180 วัน (รวม ระยะเวลาการ สืบสวน สอบสวน)
สาธารณรัฐสิงคโปร์	Public Service (Disciplinary Proceedings) Regulations	Police Force Act	28 วัน	28 วัน

*สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียใช้คำว่าข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตำรวจเนื่องจากเป็นประเทศที่มีระบบกษัตริย์ในการตราหรือออกกฎหมาย

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองและการ ออกคำสั่งทางปกครอง ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

ในการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองสำหรับการลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 นั้น ประการแรกต้องทำความเข้าใจเป็นพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติทางปกครองที่มีใช้อยู่ในประเทศไทย ซึ่งจะพบอยู่ในเหตุการณ์ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยปรากฏอยู่ท้ายหมายเหตุพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีเนื้อหาสำคัญ คือ “โดยที่การดำเนินการทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ”²³²

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้น จะพบว่ากฎหมายดังกล่าวตราขึ้นโดยมีหลักการหรือเพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการทางปกครอง
2. เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย
3. เพื่อให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
4. เป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอีกด้วย

นอกจากนี้เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ตราขึ้นเพื่อมุ่งเน้นมีขอบข่ายหรือขอบเขต

²³² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. 14 พฤศจิกายน 2539. หน้า 24

ของการบังคับในกรณีดังต่อไปนี้²³³

1. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

2. ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายนั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการกำหนดให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์สำหรับการปฏิบัติโดยทั่วไปหรือมีสถานะที่เรียกว่า “กฎหมายทั่วไป” หรือในภาษาพูดของนักกฎหมายเรียกว่า “กฎหมายกลาง” ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดให้มีการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายทุกฉบับต้องเป็นไปตามกระบวนการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในมาตรา 3 วรรคแรกดังกล่าวก็ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ หากการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนคำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” นั้น ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้ให้คำนิยามว่า หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎและรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งหมายความว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่นำมาใช้กับ “เจ้าหน้าที่” เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ เริ่มตั้งแต่การพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือมูลเหตุ

²³³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคแรก

ของการดำเนินการทางวินัยจนถึงการพิจารณาข้อสรุปของการสืบสวนหรือสอบสวนทางวินัยก่อนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งทางปกครอง) เป็นการพิจารณาทางปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งต้องยึดหลักปฏิบัติตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก็ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองหรือวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งได้มีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ตามมาตรา 39/1 ในปี พ.ศ.2557²³⁴ ว่า “การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใดหากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่นให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน” แต่เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ตร.ที่เกี่ยวข้อง เฉพาะในส่วนของระยะเวลาในการพิจารณาสั่งสำนวนทางวินัยหรือการพิจารณาผลการสืบสวนสอบสวนทางวินัยก่อนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น พบว่าระเบียบให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่วันได้รับสำนวน

ดังนั้น จึงเป็นประเด็นให้ค้นคว้าศึกษาว่าระยะเวลาดังกล่าวจะขัดหรือแย้งหรือกรณีจะต้องบังคับตามมาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของราชการทั่วไป (General Guideline) หรือกฎหมายกลางหรือไม่ อย่างไร และผลของการออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยจะเป็นอย่างไร รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะออกคำสั่งทางปกครองได้อีกหรือไม่ คำสั่งทางปกครองที่ออกมาพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะมีผลผูกพันผู้รับคำสั่งทางปกครองอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์เป็นลำดับในบทนี้

²³⁴ มาตรา 39/1 เพิ่ม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 ผลบังคับใช้ในวันที่ 31 ธันวาคม 2557

4.1 ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ (คำสั่งทางปกครอง) ขัดหรือแย้งหรือกรณีจะต้องบังคับตามมาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดเกณฑ์ทั่วไปหรือกฎหมายกลางหรือไม่ อย่างไร (อันเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปซึ่งเป็นกฎหมายกลาง หรือไม่อย่างไร)

ดังที่ผู้วิจัยได้อธิบายถึงแนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้แล้วในบทที่ 2 โดยอ้างอิงจากบทความของศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ²³⁵ ผู้วิเคราะห์ร่างกฎหมายดังกล่าวว่าในการยกร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ผู้ร่างมิได้ละเลยในเรื่องความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองมาตั้งแต่ในร่างแรกที่จัดทำขึ้นและเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในมาตรา 33 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็กำหนดไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัดและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น โดยบทเฉพาะกาลในมาตรา 85 ได้กำหนดให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา 33 จนกว่าจะมีการออกระเบียบฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทน

แต่ต่อมาในปี 2546 สำนักนายกรัฐมนตรีออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีบางฉบับ พ.ศ. 2546 โดยระเบียบฉบับหนึ่งที่ถูกยกเลิก คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ทำให้ระเบียบที่ถูกนำมาใช้ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 35 ถูกยกเลิกไป แต่อย่างไรก็ตามในปีเดียวกันนั้นเองได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.

²³⁵ อ้างแล้วดูเชิงอรรถที่ 24

2546 ขึ้นใช้บังคับ โดยในมาตรา 37 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดว่า ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติแทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ที่ถูกยกเลิกไปได้

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ตราออกบังคับใช้ในช่วงเวลานั้น เป็นที่คาดหวังของประชาชนว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาค่าช้าในการพิจารณาการอนุญาตต่างๆ หรือความล่าช้าในการปฏิบัติงานของทางราชการได้ แต่อย่างไรก็ดีก็ยังมีกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองในบางเรื่องที่ไม่มีความหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและส่วนราชการก็มิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานไว้ ส่งผลให้ไม่มีหลักประกันแก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอต่อทางราชการว่าเรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาให้แล้วเสร็จเมื่อใด ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยว่า ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดไว้ การพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นจะต้องกระทำภายใน “ระยะเวลาอันสมควร” โดยบางกรณี ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า ต้องเทียบเคียงระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดไว้ รวมแล้วไม่เกิน 90 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับอุทธรณ์ มาเป็น “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญของหน่วยงานของรัฐ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาสอบสวนความผิดด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม และบางกรณีศาลปกครองสูงสุดก็มีคำวินิจฉัยว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาทางปกครองมีกำหนดเวลา 90 วัน โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาทิเช่น

การพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าของหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

จากสภาพปัญหาข้างต้นประกอบกับเหตุผลความจำเป็นบางประการที่ต้องปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของประชาชนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขออนุญาตบางเรื่องที่ยังไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตไว้ หรือการอนุญาตบางประเภทประชาชนต้องติดต่อกับหน่วยงานของรัฐหลายแห่งจนเป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชนและเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงเป็นที่มาของแนวคิดในการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่จะใช้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการทำงานหรือการปฏิบัติราชการหรือที่เรียกว่า “กฎหมายกลาง” โดยได้มีการเสนอร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้มีและเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองหรือระยะเวลาและขั้นตอนวิธีปฏิบัติในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ดำเนินการ โดย “กฎหมายกลาง” ที่กล่าวถึงนี้ประกอบด้วย

1. ร่างกฎหมายใหม่ คือ ร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ... ซึ่งต่อมามีการปรับปรุงชื่อร่างกฎหมายฉบับนี้ใหม่เป็นร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. โดย ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาอุปสรรคสำหรับประชาชนในการขออนุญาตต่อทางราชการ เช่น กำหนดให้ ผู้อนุญาตจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนที่ระบุหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขออนุญาต ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ต้องยื่นพร้อมกับคำขอ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขคำขอให้ถูกต้องหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วน การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว ฯลฯ

2. ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการใหญ่ 2 ประการ คือ

2.1 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขคำขอให้ถูกต้องหรือยื่นเอกสารเพิ่มเติมให้ครบถ้วน และการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในกรณีส่งเอกสารคืนให้ผู้ยื่นคำขอที่ไม่แก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติมให้ครบถ้วน

2.2 เพิ่มมาตรา 39/1 โดยกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและตามคำขอของคู่กรณี

โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ส่วนพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ยกเว้นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหน้าที่ในการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม 2558

จะเห็นได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง เดิมนั้นมิได้เกิดจากความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมายที่จะพัฒนากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยตรง แต่บทบัญญัติมาตรา 39/1 ที่เพิ่มเข้ามาใหม่นั้น เป็น “ผลสืบเนื่อง” มาจากแนวความคิดในการลดปัญหาอุปสรรคในการประกอบธุรกิจและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการขออนุญาตต่อทางราชการ เมื่อกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุญาตมักจะมีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาโดยละเอียดก็พบว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่มีอยู่และมีสถานะเป็น “กฎหมายกลาง” ที่เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ก็มีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไว้ ผู้ร่างกฎหมายจึงเห็นว่าจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับการอนุญาตตามกฎหมายต่าง ๆ และเห็นควรกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยเพิ่มไว้ในบทบัญญัติมาตรา 39/1 ด้วยเหตุผลเพิ่มเติมที่ว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีฐานะเป็น “กฎหมายกลาง”

เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง จึงน่าจะเป็นฐานะทางกฎหมายที่มั่นคงแน่นอนมากกว่าการไปกำหนดหรือบัญญัติไว้ใน กฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนปฏิบัติทั่วไปสำหรับเจ้าหน้าที่

ดังนั้น โดยที่ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย ” และมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2557 บัญญัติว่า “การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใดหากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่นให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน”

โดยการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น กำหนดถึงการพิจารณาทางปกครอง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ และในมาตรา 39/1 กำหนดว่าการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใดหากมีกฎหมายหรือกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่ได้รับคำขอและเอกสารที่ถูกต้องครบถ้วน และโดยที่มาตรา 3 ถือเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึงปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ที่จะกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

ดังนั้น การที่มาตรา 3 ได้กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกำหนดไว้ว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่

ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และมีให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย เช่น สิทธิในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง สิทธิในการได้รู้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคำสั่งทางปกครองหรือมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในกรณีเห็นว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนมากกว่าหรือการสร้างความสะดวกเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของเอกชนประกอบกัน

จากการศึกษาค้นคว้าข้างต้นผู้วิจัยจึงพบปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในระยะเวลาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณี การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจมีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ว่า พระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 ประกอบกฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ.2556 ข้อ 36 และกฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ข้อ 36 ถือว่าเป็นบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาและสั่งการสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสำนวนสอบสวนพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 240 วันนับแต่วันได้รับสำนวนนั้น ควรต้องพิจารณาว่าขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 ประกอบ มาตรา 39/1 หรือไม่ ด้วยเหตุที่ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจมีแนวคิดและขั้นตอนการดำเนินการดังที่ยกอธิบายมาแล้วในบทที่ 2 และ 3 โดยในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองนั้น สามารถแบ่งตามขั้นตอนของการดำเนินการซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครอง ดังนี้

1. ขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริง
 2. ขั้นตอนการสอบสวนพิจารณา
- มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1. ชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง, แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

1.1 ช่วงกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง²³⁶ ซึ่งเป็นการดำเนินการของกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานซึ่งผู้มีหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งพฤติการณ์ และการกระทำของข้าราชการตำรวจผู้ถูกร้องเรียนกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยว่ากรณีมีมูล ที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ หรือผู้นั้นได้กระทำผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่อย่างไร โดยในขั้นตอนนี้กฎหมายตำรวจกำหนดให้ใช้ระยะเวลาในการสืบสวนข้อเท็จจริงให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 60 วัน โดยขอขยายได้อีก 60 วัน รวมเป็น 120 วัน ถ้าไม่แล้วเสร็จให้ผู้มีอำนาจสั่งตั้งกรรมการเร่งรัด ในกรณีนี้ผลการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น กรรมการอาจเสนอ 1) ยุติการดำเนินการทางวินัย หรือ 2) ลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง หรือ 3) เสนอตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณา เนื่องจากเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยร้ายแรง โดยในชั้นการสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเห็นได้ว่าใช้เวลาในการพิจารณาดำเนินการประมาณ 120 วันหรืออาจมากกว่า ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการฝ่ายอื่นในประเทศไทยและต่างประเทศ เห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจตามกฎหมายตำรวจในประเทศไทยใช้เวลานานกว่าข้าราชการฝ่ายอื่นและข้าราชการหรือข้าราชการต่างประเทศ มาก อย่างไรก็ตามในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยยังเห็นว่ากรณีที่ผู้ยกร่างกำหนดให้ใช้ระยะเวลาที่นานในการดำเนินการนั้น อาจเกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานในเรื่องความเป็นกลางและการรับฟังหรือเปิดโอกาสคู่กรณีในการโต้แย้ง โดยมุ่งหวังเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่

แต่จากการวิเคราะห์รายละเอียดในกฎหมายตำรวจข้างต้นอย่างละเอียด ก็ยังไม่ปรากฏสาระสำคัญและรายละเอียดที่เพียงพอที่จะสนับสนุนเหตุผลว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจที่ต้องใช้ระยะเวลานานนั้น มีประเด็นหรือขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังหรือเปิดโอกาสคู่กรณีในการโต้แย้ง โดยมุ่งหวังเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด เนื่องจากใน กฎ.ก.ตร. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เฉพาะเรื่องของการดำเนินการของกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือกรรมการ

²³⁶ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและระยะเวลาการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นไปตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติมาตรา 87 วรรคหนึ่ง ประกอบกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ข้อ 17 – 30 โดยกำหนดให้การสืบสวนข้อเท็จจริงต้องกระทำให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน ถ้ามีเหตุจำเป็นสามารถขยายระยะเวลาได้อีก 60 วัน และหากยังไม่แล้วเสร็จให้ผู้สั่งแต่งตั้งเร่งรัดการสืบสวนต่อไป

สอบสวนพิจารณาเพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลของการให้ขยายระยะเวลาการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาออกไปนั้น เป็นเพียงเพราะเพื่อประโยชน์ของกรรมการ เนื่องจากยังดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสอบสวนพิจารณาไม่เสร็จสิ้นเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส²³⁷ ที่กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยของกรรมการไว้อย่างชัดเจน กรรมการจะขอขยายระยะเวลาโดยอ้างว่าการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาทางวินัยยังไม่แล้วเสร็จไม่ได้ กรณีจะขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปเป็นได้กรณีเดียว คือ เป็นกรณีได้รับคำร้องหรือเอกสารการขอขยายระยะเวลาจากคู่กรณีหรือผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเตรียมการโต้แย้งหรือต่อสู้เท่านั้น ทั้งนี้การขยายระยะเวลาดังกล่าวมาจากหลักความเป็นกลางในพื้นฐานของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นของการรับฟังหรือเปิดโอกาสคู่กรณีในการโต้แย้ง โดยมุ่งหวังเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ตำรวจผู้ถูกกล่าวหา

1.2 ช่วงผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ดำเนินการพิจารณาตั้งสำนวนสืบสวนข้อเท็จจริง²³⁸ ในการพิจารณาตั้งสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงของผู้สั่งแต่งตั้งจากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายอื่นและข้าราชการต่างประเทศนั้น ตามกฎหมายตำรวจเห็นได้ชัดเจนว่ามีความแตกต่างจากขั้นตอนของข้าราชการฝ่ายอื่นในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยมีการเพิ่มขึ้นตอนในการพิจารณาและกำหนดระยะเวลาในขั้นตอนดังกล่าวไว้ต่างหากและแยกเป็นอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดว่าให้ผู้สั่งแต่งตั้งพิจารณาสั่งให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 240 วัน นับแต่ได้รับสำนวนโดยผลของการพิจารณาสั่งในขั้นนี้ อาจเป็นการสั่งและออกคำสั่งยุติการดำเนินการทางวินัย หรือการสั่งและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยประเภทวินัยไม่ร้ายแรง (ซึ่งคำสั่งทั้ง 2 แบบนี้ ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง) หรือในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรงก็สั่งให้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป

²³⁷ อ้างแล้ว ดูเพิ่มเติมเชิงอรรถที่ 165

²³⁸ การพิจารณาตั้งสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง ประกอบกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ข้อ 36 ที่กำหนดให้ผู้สั่งแต่งตั้งให้มีการสืบสวนข้อเท็จจริง เมื่อได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริง จากกรรมการให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 240 วัน นับแต่ได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละ 60 วัน

2. ขั้นตอนการสอบสวนพิจารณา แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ

2.1 ช่วงกรรมการสอบสวนพิจารณา²³⁹ โดยในขั้นตอนนี้เป็นกรณีที่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาถูกตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาแล้ว 120 วัน และผลการสืบสวนข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง จึงต้องเข้าสู่การดำเนินการทางวินัยในชั้นสอบสวนพิจารณา โดยขั้นตอนของการสอบสวนพิจารณาตามกฎหมายตำรวจให้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาได้อีกประมาณ 240 วัน แม้ในกฎหมายตำรวจจะกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วัน แต่สามารถขยายได้อีก 60 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการเร่งรัด รวมใช้เวลา 240 วันหรือมากกว่าแล้วแต่กรณี ดังนั้น เมื่อรวมระยะเวลาก่อนที่จะสามารถสรุปผลได้นับตั้งแต่มีการกล่าวหาหรือร้องเรียน ในช่วงสืบสวนข้อเท็จจริง 120 วัน และในช่วงสอบสวนพิจารณา 240 วัน รวมระยะเวลาในเบื้องต้นเป็น 360 วันหรือมากกว่า ในกรณีที่มาเสร็จตามกรอบเวลาที่กำหนด โดยผลการสอบสวนพิจารณาของกรรมการอาจเสนอเป็น 1) ยุติการดำเนินการทางวินัย หรือ 2) ลงโทษทางวินัยร้ายแรงด้วยการไล่ออกหรือปลดออก ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยในชั้นกรรมการสอบสวนพิจารณาใช้เวลาอีก 240 วัน ซึ่งมากกว่าในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงถึง 2 เท่า ก่อนที่จะสรุปผลการสอบสวนพิจารณา และจากการศึกษาค้นคว้าเปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายอื่นหรือข้าราชการหรือข้าราชการต่างประเทศพบว่าใช้ระยะเวลานานมากกว่าการดำเนินการของข้าราชการฝ่ายอื่นในประเทศไทยและต่างประเทศ ถ้าหากศึกษาแบบผิวเผินอาจทำให้ผู้ศึกษามีความเข้าใจได้ว่าอาจเป็นเพราะเพื่อประโยชน์และเปิดโอกาสรับฟังคู่กรณีให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากผลสรุปของการสอบสวนพิจารณาจะเป็นข้อเสนอที่ให้ยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัย หรือการลงโทษด้วยการไล่ออก ปลดออก จึงถือว่าเป็นโอกาสสุดท้ายของข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้แสดงความบริสุทธิ์โดยการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหาตามหลักการรับฟังคู่กรณี ผู้ร่างกฎหมายจึงเห็นว่าการให้ระยะเวลาที่เหมาะสมเพียงพอจึงเป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์กับข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหา ขณะที่ระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยโดยรวมนั้น คือ 360 วัน ซึ่งยังไม่เกินกว่า 1 ปีงบประมาณสำหรับการปฏิบัติราชการของผู้ถูกกล่าวหา จึงทำให้เรื่องการดำเนินการทางวินัยไม่สะสมหรือค้างการดำเนินการข้ามปี จนส่งผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือการพิจารณา

²³⁹ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและระยะเวลาการสอบสวนพิจารณาเป็นไปตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ มาตรา 87 วรรคหนึ่ง ประกอบกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ข้อ 15- 30 โดยกำหนดให้การสอบสวนพิจารณาต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ถ้ามีเหตุจำเป็นสามารถขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน 60 วัน และหากยังไม่แล้วเสร็จให้ผู้แต่งตั้งเร่งรัดการสอบสวนพิจารณาต่อไป

แต่งตั้งในปีถัดไป แต่เมื่อได้พิจารณาข้อสงสัยแล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และ กฎ ก.ตร.ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในชั้นสอบสวนพิจารณา นั้น ให้ความสำคัญกับขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการของกรรมการในการสอบสวนพิจารณาโดยจะเห็นได้ว่าเนื้อหาสาระส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการดำเนินการหรือกิจกรรมของกรรมการสอบสวนพิจารณาเพียงฝ่ายเดียว ไม่ใช่เป็นเรื่องหรือเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาตามหลักการรับฟังคู่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังกล่าวที่กล่าวไว้แล้วว่ากำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยของกรรมการไว้ อย่างชัดเจน กรรมการจะขอขยายระยะเวลาโดยอ้างเหตุว่าการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาทางวินัยยังไม่แล้วเสร็จไม่ได้ กรณีจะขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปเป็นได้กรณีเดียว คือ เป็นกรณีได้รับคำร้องหรือเอกสารการขอขยายระยะเวลาจากคู่กรณีหรือผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเตรียมการโต้แย้งหรือต่อสู้เท่านั้น ทั้งนี้การขยายระยะเวลาดังกล่าวมาจากหลักการพื้นฐานของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นของการรับฟังหรือเปิดโอกาสคู่กรณีในการโต้แย้ง โดยมุ่งหวังเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ตำรวจผู้ถูกกล่าวหา

2.2 ช่วงการพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนพิจารณา²⁴⁰ ในขั้นตอนของการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นอีกส่วนหนึ่งหรือขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจก่อนที่จะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยจะมีขั้นตอนการพิจารณาผลการสอบสวนพิจารณาของผู้สั่งแต่งตั้งการสอบสวนพิจารณาซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายตำรวจว่า ให้พิจารณาสั่งให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่ได้รับสำนวน ซึ่งผลของการพิจารณาสั่งในขั้นนี้จะนำมาซึ่งการออกคำสั่งยุติการดำเนินการทางวินัยหรือออกคำสั่งโทษทางวินัยร้ายแรง โดยกำหนดโทษไล่ออกหรือปลดออก

²⁴⁰ การพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนพิจารณาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง ประกอบกฎ ก.ตร.ว่าด้วยกาสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ข้อ 36 ที่กำหนดให้ผู้สั่งแต่งตั้งให้มีการสอบสวนพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนพิจารณา จากกรรมการให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 240 วัน นับแต่ได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นสามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละ 60 วัน

2.3 ช่วงการพิจารณากลับกรองการลงโทษ²⁴¹ ในชั้นสอบสวนพิจารณานั้น แม้ผู้ตั้งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณา จะได้พิจารณาสำนวนเสร็จสิ้นแล้วและสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยลงโทษไล่ออกหรือปลดออกนั้น ก็ยังไม่สามารถออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองได้ในทันที เนื่องจากในกฎหมายตำรวจมีขั้นตอนของการตั้งกรรมการพิจารณากลับกรองการลงโทษ อีกชั้นหนึ่งโดยกำหนดให้ผู้มีอำนาจที่จะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกข้าราชการตำรวจผู้ใดออกจากราชการ มีอำนาจตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองโทษนั้นก่อน โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการกลับกรองนี้กฎหมายลำดับรองลงมาให้อำนาจในการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 15 วัน ในการนี้ หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าคณะกรรมการเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอ²⁴²

ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่าเฉพาะการใช้ระยะเวลาในขั้นตอนของการพิจารณาสำนวนการสอบสวนพิจารณาก่อนการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ต้องใช้เวลาประมาณ 285 วัน จึงเห็นได้ว่าเป็นการใช้เวลาที่นานมากเมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาของข้าราชการฝ่ายอื่นหรือต่างประเทศ และในประการสำคัญการใช้เวลาในขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยสำหรับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยที่เนิ่นช้านั้น หากข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ก็ทำให้เสียสิทธิประโยชน์ต่างๆ หลายประการ หรือหากเป็นกรณีข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดจริงการลงโทษที่เนิ่นช้า จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือแนวคิดของการลงโทษทางวินัยที่ต้องมีลักษณะเป็นไปอย่างฉับพลัน รวดเร็ว แต่ถูกต้องและเป็นธรรม อาจส่งผลต่อกระบวนการบังคับโทษทางวินัยเนื่องจากสถานะของผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้เปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปตามในประเด็นของระยะเวลาในการดำเนินทางวินัยของตำรวจตามขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยหรือการพิจารณาทางปกครอง เป็น 2 ชั้น คือ

ชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงเวลาของกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกำหนดให้เสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 60 วัน และขยายได้อีก 60 วัน รวมเป็น 120 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้ผู้มีอำนาจสั่งตั้งกรรมการทำการเร่งรัดการสืบสวนข้อเท็จจริง

²⁴¹ เป็นไปตามกฎ ก.ตร.ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามหรืออาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 31(2) และมาตรา 90 วรรคสอง

²⁴² กฎ ก.ตร.ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547 ข้อ 5

ช่วงเวลาของผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งสำนวนให้พิจารณาสั่งให้เสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 240 วัน

ชั้นสอบสวนพิจารณา แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ

2.1 ช่วงของกรรมการสอบสวนพิจารณา ใช้เวลา 240 วันหากไม่แล้วเสร็จให้ผู้
อำนาจสั่งตั้งกรรมการทำการเร่งรัดการสอบสวนพิจารณาต่อไป

2.2 ช่วงของผู้มีอำนาจในการสั่งสำนวนสอบสวนพิจารณาให้พิจารณาสั่งให้เสร็จ
โดยเร็ว แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 240 วัน

2.3 ช่วงของคณะกรรมการก้นกรองการสั่งลงโทษ ใช้เวลา 45 วัน

จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายจำต้องวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาพิจารณาทาง
ปกครองหรือการปฏิบัติทางปกครองในประเด็นของการดำเนินการทางวินัยตำรวจนั้น โดยทั่วไป
ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาเป็นกฎหมายกลางในการ
ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองมาใช้ในกพารวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการในมาตรา 3
ได้กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกำหนดไว้ว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใด
กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็น
ธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตามในเรื่องระยะเวลาของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ แม้จะมี
กฎหมายเฉพาะ คือ กฎหมายตำรวจ อันประกอบด้วยอำนาจพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.
2547 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง, กฎ.ก.ตร.ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556, กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการ
สอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 และ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาก้นกรองการพิจารณา
สั่งลงโทษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนไว้และจะถือเป็น
ข้อยกเว้นตามมาตรา 3 ที่ไม่ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มา
บังคับใช้ก็ตาม แต่มีประเด็นที่น่าศึกษาและสนใจว่า การที่กฎหมายตำรวจกำหนดระยะเวลาการ
ดำเนินการทางวินัยไว้เนิ่นนานและมีความแตกต่างอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการฝ่ายอื่น
ในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ
ตำรวจตามกฎหมายตำรวจยังมีมาตรฐานที่ประกันความเป็นธรรมไม่เพียงพอตามที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 อันเป็นบทบัญญัติกฎหมายกลาง
หรือกฎหมายมาตรฐานขั้นต่ำที่ป็นมาตรฐานในการบริหารราชการของฝ่ายปกครองต่อผู้อยู่ภายใต้

อำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยทั้งในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงและชั้นสอบสวนพิจารณาจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาด้วยที่จะต้องได้รับการปฏิบัติที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองตามสิทธิที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งขั้นตอนอย่างน้อยที่สุดในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจก่อนจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นจะมีห้วงระยะเวลาในการดำเนินการถึง 840 วัน หรือเกือบ 3 ปี ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยที่นานมากเกินไป ซึ่งการดำเนินการเกือบ 840 วัน ดังกล่าวถือเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนหรือเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

อย่างไรก็ตามแม้ในเรื่องลักษณะดังกล่าวนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยมีคำวินิจฉัย²⁴³ กรณีแพทยสภาได้ขอหารือว่า กรณีแพทยสภาไม่ได้มีการออกกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับไว้สำหรับระยะเวลาการพิจารณาข้อร้องเรียนด้านจรรยาบรรณแพทย์ จะต้องบังคับตามมาตรา 39/1 เรื่องระยะเวลาในการพิจารณาหรือไม่ โดยให้วินิจฉัยตั้งแต่เริ่มรับคำร้องเรียน ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยให้ความเห็นสรุปว่ากรณีตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สาระสำคัญของกฎหมายในมาตราดังกล่าวบัญญัติในเรื่องหรือเป็นกรณีของการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีผู้ยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย โดยผลของการออกคำสั่งทางปกครองนั้นก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอ (Administrative act on request) เช่น การออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาต การออกหนังสือรับรอง การรับจดทะเบียน การอนุญาตหรือการอนุมัติ เป็นต้น มาตราดังกล่าวจึงได้กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นการป้องกันการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่ล่าช้าจนเกินสมควรหรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ และยังเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ยื่นคำขอที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่สมควรด้วยเช่นกัน จึงมิได้มุ่งหมายใช้บังคับกับการรับเรื่องร้องเรียนเพราะการดำเนินการตามเรื่องร้องเรียนต้องกระทำอย่างรอบคอบและให้โอกาสผู้ถูกร้องเรียนได้ชี้แจง ต่อผู้ขอกล่าวหาไม่ควรดำเนินการอย่างเร่งรีบ

²⁴³ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1545/2558

ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา 39/1 จึงมิได้เป็นการกำหนดที่มีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับกรณีที่มีการร้องเรียน การกล่าวหา หรือการกล่าวโทษ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการในลักษณะเป็นโทษ เป็นภาระ หรือเพิกถอนสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นการใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์เท่านั้น เช่นนี้ จึงอาจอนุมานได้ว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจไม่อยู่ในบังคับมาตรา 39/1 ประกอบกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจมีกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว จึงเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แต่อย่างไรก็ดีข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยดังกล่าวแตกต่างการศึกษาในเรื่องนี้ กล่าวคือ ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง วินิจฉัยว่า ระยะเวลาของการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นต้องใช้เวลาและต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการรับฟัง คู่กรณี การพิจารณาแบบเร่งรีบ หรือเร่งรัดภายในระยะเวลา 30 วันนับจากรับเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา 39/1 ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียน ด้วยความเคารพในคำวินิจฉัยดังกล่าวที่พิจารณาอย่างผิวเผินแล้วแลดูเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา ถูกร้องเรียน ได้รับโอกาสอย่างเป็นธรรมในการต่อสู้หรือโต้แย้งตามหลักการรับฟังคู่กรณีก็ตาม แต่เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยทั้งข้าราชการทั่วไปและข้าราชการตำรวจแล้วพบว่าในต่างประเทศมีระยะเวลาการดำเนินการสั้นหรือน้อยกว่าประเทศไทยมาก ทั้งนี้ เพื่อให้การลงโทษทางวินัยบรรลุตามเจตารมณ์ วัตถุประสงค์และแนวคิดของการดำเนินการทางวินัย โดยในประเด็นเรื่องระยะเวลาได้ยกอธิบายและเปรียบเทียบไว้แล้วในบทที่ 3 และเป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่ง คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) ได้ประกาศคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือ CPI (Corruption Perceptions Index :CPI) ประจำปี 2020 (พ.ศ. 2563) จากจำนวน 180 ประเทศทั่วโลก ว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้คะแนน 85 คะแนน จัดอยู่ในอันดับ 1 ของเอเชียและในอันดับที่ 3 ของโลก²⁴⁴ ยังกำหนดระยะเวลา

²⁴⁴ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.nacc.go.th/.../26809121fcc59b165111ad494e9b86...> โดย สำนักงาน ป.ป.ช.

ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่ากระทำผิดวินัยไว้ 28 วัน จึงเห็นได้ว่าระยะเวลา 30 วันตามมาตรา 39/1 เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในประเด็นมาตรฐานความเป็นธรรมนั้น เห็นได้ว่าเพียงพอต่อการดำเนินการทางวินัยนับแต่ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน อย่างไรก็ตาม สำหรับกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการสืบสวนข้อเท็จจริงและ/หรือ การสอบสวนพิจารณาทางวินัยข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 , กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547 ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอและสรุปไว้ คือ

1. ชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ
 - 1.1 ช่วงเวลาของกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกำหนดให้เสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 60 วัน และขยายได้อีก 60 วัน รวมเป็น 120 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้ผู้อำนาจสั่งตั้งกรรมการทำการเร่งรัดการสืบสวนข้อเท็จจริง
 - 1.2 ช่วงเวลาของผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งสำนวนให้พิจารณาสั่งให้เสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 240 วัน
2. ชั้นสอบสวนพิจารณา แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ
 - 2.1 ช่วงของกรรมการสอบสวนพิจารณา ใช้เวลา 240 วันหากไม่แล้วเสร็จให้ผู้อำนาจสั่งตั้งกรรมการทำการเร่งรัดการสอบสวนพิจารณาต่อไป
 - 2.2 ช่วงของผู้มีอำนาจในการสั่งสำนวนสอบสวนพิจารณาให้พิจารณาสั่งให้เสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 240 วัน
 - 2.3 ช่วงของคณะกรรมการกลับกรองการสั่งลงโทษ ใช้เวลา 45 วัน

ซึ่งประเด็นของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ไม่ใช่ระยะเวลาของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจทั้งหมด แต่ศึกษาเฉพาะระยะเวลาในช่วงของการพิจารณาสั่งสำนวนของผู้มีอำนาจ ทั้งในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงตามข้อ 1.2 และชั้นสอบสวนพิจารณาตามข้อ 2.2 ที่กฎหมายตำรวจได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งไว้เหมือนกัน คือ ให้สั่งโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 240 วัน นับแต่ได้รับสำนวน ประเด็นในการวิเคราะห์ข้อกฎหมาย คือ

1. ระยะเวลาในการสั่งสำนวนดังกล่าวนั้น ชัดหรือแย้งกับมาตรา 39/1 ประกอบมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ อย่างไร
2. ระยะเวลาในการสั่งสำนวนนั้น แท้จริงแล้วกำหนดไว้อย่างไร ระหว่าง
 - 2.1 สั่งให้เสร็จใน 240 วันนับแต่รับสำนวนหรือ
 - 2.2 สั่งให้เสร็จโดยเร็ว นับแต่ได้รับสำนวน

ซึ่งผู้วิจัยของนำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 89 หรือมาตรา 90 ให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จ ภายใน 240 วันนับแต่วันได้รับสำนวน ” แต่กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 กำหนดข้อความเกี่ยวกับระยะเวลาในการสั่งสำนวนเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยในเพิ่มคำว่า “โดยเร็ว” เข้ามา ซึ่งกำหนดไว้ใน ข้อ 36 กำหนดให้การพิจารณาสั่งสำนวนการสืบสวนให้ผู้มีอำนาจสั่งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่ได้รับสำนวน และกฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ก็เช่นกันก็มีการเพิ่มเติมคำว่า “โดยเร็ว” มาในข้อ 36 เช่นกัน โดยกำหนดให้การพิจารณาสั่งสำนวนการสืบสวนให้ผู้มีอำนาจสั่งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่ได้รับสำนวน

เห็นได้ว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในในการพิจารณาสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาก่อนการออกคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคสอง ถูกกำหนดไว้ 240 วัน นับแต่ได้รับสำนวน จึงมิใช่เป็นกรณีข้อเท็จจริงที่เหมือนกับการหารือของแพทยสภาดังที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้ เพราะกรณีดังกล่าวนี้ นับแต่รับเรื่องร้องเรียน แต่กรณีกฎหมายตำรวจที่เป็นประเด็นศึกษาครั้งนี้ เป็นกรณีนับจากการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสอบสวนพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ในทางกลับกันกับมีลักษณะคล้ายกับ มาตรา 39/1 เมื่อเปรียบเทียบกับ กล่าวคือ มาตรา 39/1 กำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน คำว่าเอกสารครบถ้วนจึงควรเทียบหรือหมายถึงสำนวนที่มีการสืบสวนหรือสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเช่นกัน เมื่อผู้มีอำนาจได้รับมาแล้วจึงควรพิจารณาสั่งให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่ได้รับสำนวนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายกลาง เพราะกฎหมายตำรวจมีมาตรฐานต่ำกว่าเกณฑ์ ผู้วิจัย

จึงเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1545/2558 ไม่สามารถปรับใช้กับกรณีของการศึกษาในประเด็นนี้ได้

การสั่งการตามผลการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาของผู้บังคับบัญชาชั้นใต้กำหนดให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่วันได้รับสำนวน ซึ่งอาจมีการขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน การที่กฎหมายกำหนดในส่วนของการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาได้ถึง 240 วัน นั้น ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจพิจารณาสั่งการ โดยมีกำหนดระยะเวลาพิจารณาสั่งการดังกล่าวได้อย่างกว้างขวาง เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการมิได้เร่งรัดที่จะพิจารณาสั่งการว่าเห็นควรประการใดปล่อยระยะเวลาให้เนิ่นช้าแม้ว่าจะยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้พิจารณาได้ถึง 240 วันก็ตาม ย่อมเป็นการขัดกับหลักกรรมมาภิบาล และหลักนิติธรรม อันเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งมีหลักการสำคัญประการหนึ่งว่า กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องไม่ชักช้าเพราะกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม เนื่องจากความล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลของคดีอันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปตามกรอบเวลาที่เพียงพอสำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็วและรอบคอบในการให้ความยุติธรรม ประกอบกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น แม้จะเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมและประโยชน์สาธารณะ โดยการใช้อำนาจดังกล่าวเมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจต้องพิจารณาสั่งการในระยะเวลาที่มากเกินไปจนสมควร จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการใช้ดุลพินิจในเรื่องระยะเวลาซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งเมื่อกฎหมายตำรวททั้งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคสอง, กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาสั่งการไว้มากถึง 240 วันและอาจขยายระยะเวลาได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน กรณีจึงเป็นการขัดกับหลักการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เป็นช่องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการใช้อิสระ ซึ่งสามารถใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นประโยชน์หรือโทษแก่ข้าราชการตำรวจผู้ต้องเข้าสู่กระบวนการทาง

วินัยแม้จะเป็นกรณีการกระทำอย่างเดียวกัน ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการก็สามารถพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้น โดยใช้ระยะเวลาไม่น้อยต่างกันก็ได้ และยังขัดกับแนวคิดในการดำเนินการทางวินัยที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญกำลังใจ และสมรรถภาพของข้าราชการตำรวจ ซึ่งการลงโทษนั้นจะต้องชัดเจน รอบครอบ รวดเร็ว โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ และหากผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการไม่เร่งรัดพิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร ก็จะเกิดปัญหาการดำเนินการทางวินัยค้างค้ำสะสมและการบริหารงานที่เกิดปัญหากรณีต้องบังคับตามคำสั่งลงโทษทางวินัยเนื่องจากข้าราชการตำรวจรายนั้นได้เปลี่ยนสถานะไปจากเดิม ทำให้ไม่สามารถจัดการบังคับตามคำสั่งลงโทษได้ นอกจากนี้ตัวข้าราชการตำรวจที่ถูกดำเนินการทางวินัยเองก็ได้รับผลกระทบระหว่างการปฏิบัติงานในด้านความดีความชอบและผลประโยชน์บางประการที่ควรได้รับระหว่างการรับราชการ อาทิเช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น การได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น ขณะที่ผลกระทบด้านจิตใจ มีความระแวงกังวลอยู่ตลอดเวลาของการดำเนินการทางวินัย ส่งผลถึงการทำงานที่ไม่มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน จนอาจทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่เต็มที่ ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง ตลอดจนการใช้ชีวิตประจำวันรวมถึงการอยู่ในสังคมราชการ トラบดีที่ยังมิได้มีการวินิจฉัยสั่งการยอมเป็นที่ไม่ไว้ใจของเพื่อนร่วมงาน ข้าราชการตำรวจยอมไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร อีกทั้งหากข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนในระหว่างการสอบสวน ซึ่งต้องถูกงดจ่ายเงินเดือน รวมถึงเงินอื่น ๆ ที่ราชการจ่ายให้เป็นรายเดือน หากไม่เร่งรัดพิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาตามสมควร ย่อมส่งผลให้การดำรงชีวิตของข้าราชการตำรวจในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากการถูกพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้นให้มีผลตลอดระยะเวลาการสอบสวน

สำหรับการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษทัณฑกรรม

ทั้งนี้ ในการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงก็ได้กำหนดระยะเวลาในการสั่งการตามผลการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาชั้น ให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่วันได้รับสำนวน ซึ่งอาจมีการขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน เช่นกัน ตามมาตรา 87 วรรคสอง เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยทั้งในส่วนของความผิดวินัยไม่ร้ายแรงดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคสอง, กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดระยะเวลาของการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาผู้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุกฎหมายได้กำหนดว่าผู้มีอำนาจดังกล่าวจะต้องพิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาเท่าใด เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการมิได้เร่งรัดหรือไม่เร่งรีบพิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร ที่จะพิจารณาสั่งการว่าเห็นควรประการใด ปล่อยระยะเวลาให้เนิ่นช้า ย่อมส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยค้างสะสม แม้จะเป็นเพียงการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ก็ย่อมส่งผลถึงขวัญกำลังใจของข้าราชการตำรวจ ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการตำรวจผู้นั้นและมีผลถึงงานราชการโดยรวมด้วย

อย่างไรก็ตามในประเด็นของ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ข้อ 36 ยังมีข้อความอีกหนึ่งข้อความที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งให้แล้วเสร็จ “โดยเร็ว” แต่ต้องไม่เกิน 240 วัน นับแต่ได้รับสำนวน และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ข้อ 36 ก็เช่นกันได้กำหนดให้การพิจารณาสั่งสำนวนการสืบสวนให้ผู้มีอำนาจสั่งให้แล้วเสร็จ “โดยเร็ว” แต่ต้องไม่เกิน 240 วันนับแต่ได้รับสำนวน เช่นนี้มีประเด็นให้วิเคราะห์เพิ่มเติมว่าแท้จริงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวต้องการให้พิจารณาให้แล้วเสร็จ “โดยเร็ว” หรือมีเวลา “240 วัน”

จากการศึกษาแนวคิด หลักกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาและการนับระยะเวลาซึ่งกล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 นั้น ผู้วิจัยสามารถสรุปหลักการเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะออกแบ่ง ได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. มีกำหนดระยะเวลาไว้เป็นตัวเลขชัดเจน แน่นนอน อาทิเช่น 15 วัน, 30 วัน เป็นต้น
2. ไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ จึงให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายกลาง และ
3. กำหนดระยะเวลาไว้แต่ไม่ใช่ตัวเลข อาทิเช่น โดยเร็ว ในระยะเวลาอันควร โดยทันที โดยพลัน โดยมีชกช้ำ เป็นต้น

จากการศึกษาและแนวทางในการตีความระยะเวลาที่ไม่ใช่ตัวเลข อาทิเช่น โดยเร็ว ในระยะเวลาอันควร โดยทันที โดยพลัน โดยมีชกช้ำ ในการศึกษาและวิเคราะห์ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีประกอบว่าเป็นกฎหมายในหมวดหมู่ใด หากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงระยะเวลาดังกล่าวไม่ว่าจะใช้ว่าอย่างไรจะมีความหมายอย่างเดียวกัน คือ ไม่เกิน 48 ชั่วโมง หรือสำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับเรื่องการจับ การควบคุมตัว ระยะเวลาดังกล่าวไม่ว่าจะใช้ว่าอย่างไรก็จะมีมีความหมายอย่างเดียวกัน คือ รวมอยู่ในระยะเวลาควบคุมตัวของพนักงานสอบสวน ก่อนนำตัวไปศาลตามมาตรา 87 ดังนั้น จึงไม่เกิน 48 ชั่วโมง เช่นนี้เป็นต้น

สำหรับการพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่า ระยะเวลาดังกล่าวควรเป็นระยะเวลาที่ไม่เกินกับระยะเวลาสูงสุดที่ใช้ในขั้นตอนของการพิจารณาอุทธรณ์ คือ ระยะเวลา 90 วัน ดังนั้น หากพิจารณาเพิ่มเติมในความหมายของการพิจารณาสั่งสำนวนวินัยของข้าราชการตำรวจ ที่ระบุว่าต้องสั่งโดยเร็ว นั้น ถ้าตีความตามหลักกฎหมายปกครองคือ ต้องสั่งภายใน 90 วัน นับแต่ได้รับสำนวน มิใช่ล่วงเลยไปถึง 240 วัน ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายควรต้องเลือกกำหนดระยะเวลาไว้อย่างใด อย่างหนึ่ง ว่าให้เสร็จสิ้น “โดยเร็ว” หรือให้เสร็จสิ้นภายใน “240” วัน ไม่ควรนำบทบัญญัติของการกำหนดระยะเวลาทั้งสองประเภทมารวมกันอันจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและบังคับใช้

อย่างไรก็ตามเพื่อให้พิจารณาเรื่องระยะเวลาดังกล่าว เป็นไปอย่างรอบครอบและเป็นที่ยอมรับ จึงเห็นควรที่จะต้องพิจารณาในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาให้มีความสอดคล้องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการอื่นรวมถึงในต่างประเทศด้วย โดยพบว่าสำหรับในประเทศไทยนั้น ส่วนของข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ของประเทศ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 14 (2) ที่กำหนดว่า เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนตามข้อ 13

แล้ว ให้พิจารณาสั่งหรือดำเนินการตามข้อ 11 หรือสั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้ (2) ในกรณี que เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้อง “โดยเร็ว” ต่อไป

ดังนั้น จากบทวิเคราะห์ของผู้วิจัยจึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายตำรวจได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในขั้นตอนของการสั่งสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ไม่ต้องนำมาตรา 39/1 มาใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่ามาตรฐานในการกำหนดระยะเวลาการสั่งสำนวนสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาดังกล่าว ใช้ระยะเวลานานเกินไป ไม่มีหลักเกณฑ์ประกันว่าระยะเวลาที่เนิ่นนานนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการรับคำฟังคุณิให้มากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ในทางกลับกันกลับเป็นเรื่องเพื่อประโยชน์ของกรมการหรือผู้มีอำนาจสั่งเสียเอง ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาที่เนิ่นนานดังกล่าวไม่ใช่เพื่อจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมสำหรับผู้รับคำสั่งทางปกครองตามัยความหมายของมาตรา 3 และเห็นได้เพิ่มเติมอีกว่ากฎหมายตำรวจในเรื่องนี้ไม่มีมาตรฐานหรือมีมาตรฐานต่ำเมื่อเทียบกับกฎหมายของข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ในประเทศไทยหรือต่างประเทศ ดังนั้นกฎหมายเฉพาะฉบับนี้จึงไม่สมควรได้รับการยกเว้นตามมาตรา 3 เพราะจะขัดแย้งกันเองกับบทบัญญัติของมาตรา 3 ที่ว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใด ไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” และอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ระยะเวลาในการพิจารณาสั่งสำนวนนี้ไม่มีข้อเท็จจริงที่คล้ายกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1545/2558 จึงไม่ควรนำมาปรับใช้กับกรณีของการศึกษาในประเด็นนี้ ดังนั้นเมื่อการกำหนดระยะเวลาในการสั่งสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสอบสวนพิจารณา ตามกฎหมายตำรวจมีมาตรฐานต่ำและไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมระยะเวลาที่ต้องนำมาปรับใช้ คือ มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 30 วัน

4.2 ปัญหาในกรณีผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัย) ที่ออกคำสั่งในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาไม่ถูกต้อง

ตามปกติเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวจนเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ก็จะมีผลทำให้นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว นั้น มีผลสมบูรณ์ ชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับใช้กับผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว นั้น

ซึ่งการดำเนินการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองจะดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองได้ต้องเป็นกรณีการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น โดยในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เป็นกระบวนการภายในของหน่วยงานทางปกครองซึ่งยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนผู้หนึ่งผู้ใด แต่เมื่อต้องพิจารณาถึงระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองก็จะมีกฎหมายบางฉบับที่ให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาเพื่อดำเนินการจัดทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติวินัยนาความ พ.ศ. 2528 มาตรา 67 วรรคสอง

เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้สิ้นสุดการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวแล้ว นั้น กรณีจึงย่อมมีนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยที่มีเนื้อความตามที่หน่วยงานทางปกครองกำหนด และมีผลบังคับใช้ (Enforcement) กับผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น ตามกฎหมาย การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการกระบวนการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวจนสิ้นสุดลง นั้น อาจมีในกรณี ดังต่อไปนี้

1. กรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองอื่นเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจริเริ่ม และต่อมาหน่วยงานทางปกครองอื่นนั้นขอยกเลิก การริเริ่มเช่นขอถอนคำขอเพราะความเข้าใจหรือประนีประนอมกันได้ซึ่งทำให้หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวจนสิ้นสุดลงเองได้
2. ภายหลังจากที่หน่วยงานทางปกครองริเริ่มใช้อำนาจจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวแล้ว ต่อมาข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือมีสภาพข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวจนสิ้นสุดลงเองได้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า มีกรณีที่แม้ว่าจะไม่มีปัญหาเกิดขึ้นดังเช่นที่ได้กล่าวมาแล้วตาม ข้อ 1 และข้อ 2 หน่วยงานทางปกครองก็อาจจะไม่ดำเนินการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวจนสิ้นสุดลง ซึ่งลักษณะเช่นนี้เรียกว่าการนิ่งเฉย หรือ Silence of the administration ดังนั้น จึงสมควรที่จะพิจารณาผลทางกฎหมายของกรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ทรงอำนาจมิได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว เมื่อครบระยะเวลา กับ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองที่ได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลา ดังนี้

1. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมิได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว เมื่อครบระยะเวลา

การครบระยะเวลา (ไม่ว่าจะเป็นกรณีครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ที่สามารถนับการสิ้นสุดระยะเวลาได้แน่นอน หรือเป็นกรณีที่อาจถือว่าครบระยะเวลาที่เหมาะสม) ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองมิได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว แบ่งผลได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดผลไว้

เมื่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดผลของการที่หน่วยงานทางปกครองมิได้จัดทำ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเมื่อครบระยะเวลาไว้อย่างไร ย่อมมีผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น ได้แก่

1) กฎหมายกำหนดให้ถือว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยเนื้อความของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เกิดขึ้นจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่กรณี และกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองจะต้องจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเป็นลายลักษณ์อักษรโดยมีเนื้อความตามที่กฎหมาย กำหนดไว้

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ มีเนื้อความที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่กรณี และกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองจะต้องจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนดโดยที่เนื้อความของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวถือว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่กรณีนั้น อาจมีได้ดังนี้

(ก) เนื้อความที่เป็นการอนุญาตตามคำขอของคู่กรณี เช่น

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ผู้มีอำนาจอนุญาตจะต้องดำเนินการพิจารณา และแจ้งผลการพิจารณาคำขอให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 60 วันนับแต่วันได้รับคำขออนุญาต และ ถ้ามิได้

แจ้งผลการพิจารณาคำขอให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้มีอำนาจอนุญาตมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอและต้องออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอนั้น”

จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดผลไว้ว่า เมื่อครบ 60 วันนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจอนุญาตได้รับคำขออนุญาตถ้าหากผู้มีอำนาจอนุญาตมิได้ดำเนินการพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาคำขอให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ให้ถือว่าผู้มีอำนาจอนุญาตมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอและต้องออกใบอนุญาต ให้แก่ผู้ยื่นคำขอกรณีจึงถือว่ากฎหมายกำหนดให้ถือว่ามิติดิกรรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (คำสั่งทางปกครอง) เกิดขึ้นโดยมีเนื้อความของนิติกรรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เกิดขึ้นนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่กรณี ในที่นี้คือมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอ และยังกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องจัดทำนิติกรรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด นั่นก็คือ ผู้มีอำนาจอนุญาตจะต้องออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอนั้นเอง

(ข) เนื้อความที่เป็นกรรรมการให้ถือว่ามีสิทธิตามคำขอของคู่กรณี เช่น

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 32 วรรค 2 บัญญัติว่า "ถ้าบุคคลนั้นไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวในวรรคก่อนก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง แต่ถ้ารัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยสั่งการภายในกำหนด 60 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ให้ถือว่ารัฐมนตรีสั่งให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นต่อไป แต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขของคณะกรรมการตามเดิม

จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดผลไว้ว่า เมื่อครบ 60 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์ ถ้าหากรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยสั่งการ ให้ถือว่ารัฐมนตรีสั่งให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิครอบครองในที่ดิน กรณีถือได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ถือว่ามิติดิกรรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยมีเนื้อความที่สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ของคู่กรณีซึ่งในที่นี้ก็คือมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีเนื้อความให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นเอง

2) กฎหมายกำหนดให้ถือว่ามิติดิกรรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยมีเนื้อความเป็น การปฏิเสธคำขอของคู่กรณี

นิติกรรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้นที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ มีเนื้อความเป็นกรรรมการปฏิเสธคำขอของคู่กรณี กฎหมายกำหนดให้ถือว่ามิติดิกรรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยมีเนื้อความ

ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่มือ โดยในที่นี้ก็คือ มีคำวินิจฉัยปฏิเสธคำร้องของผู้ร้องเรียน
นั่นเอง

(2) กรณีกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่ได้กำหนดผลไว้

1) กรณีกฎหมายมีข้อกำหนดให้ขยายระยะเวลาออกไปได้หากมีเหตุจำเป็น ถือว่ายังไม่มิตินิ
กรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้นหากหน่วยงานทางปกครองได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายนั้น
กำหนดไว้ เช่น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง
บัญญัติว่า “ในกรณีที่เป็นกรณียื่นคำขอรับใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณา และออก
ใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน
สี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ”

ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาตหรือไม่อาจมีคำสั่ง ไม่อนุญาต
ได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกินสี่
สิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราว ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบ
ก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้วแล้วแต่กรณี

ดังนั้น เมื่อครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออก
ใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วย เหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน
สี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ โดยที่หน่วยงานทางปกครอง คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นของ
หน่วยงานทางปกครองมิได้มีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอรับอนุญาตที่ราษฎรยื่นขอนั้น และถ้าหากการที่เจ้า
พนักงานท้องถิ่นมิได้มีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอรับอนุญาตที่ประชาชนยื่นขอภายในระยะเวลาที่กฎหมาย
กำหนดนั้น เนื่องมาจากมีเหตุจำเป็น กฎหมายให้ขยายเวลาออกไปได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมาย
กำหนด คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลา และเหตุจำเป็นให้ผู้ขอใบอนุญาต
ทราบ ก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมพิจารณาตามเหตุผลของเรื่องได้ว่า เมื่อ
ครบระยะเวลาถือว่ายังไม่มิตินิกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น

2) กรณีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว
ใหม่เพื่อทดแทนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเดิม แต่หน่วยงานทางปกครองมิได้จัดทำภายใน

ระยะเวลา ถือว่า นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเดิม ยังไม่สิ้นสุดการบังคับใช้

3) ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ภายในระยะเวลา ให้ถือว่ามิผล
ใกล้เคียงโดยปริยายว่า มีนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยมีเนื้อความของนิติกรรมทาง
ปกครองฝ่ายเดียวไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่กรณี (ถือว่าเป็นการปฏิเสธ) เช่น
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 26 วรรคแรก บัญญัติว่า “ใน
กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือใน
กรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มี
สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่
พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี”

ดังนั้น จะเห็นว่า เมื่อครบระยะเวลาวินิจฉัยอุทธรณ์ กล่าวคือ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่
รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่หน่วยงานทางปกครอง คือ รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์
ภายในระยะเวลาดังกล่าวนั้น กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีคือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่อุทธรณ์มี
สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ อันทำให้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเมื่อครบกำหนดเวลาตามที่กฎหมาย
กำหนดแล้ว ถือว่า มีนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (คำวินิจฉัยอุทธรณ์) เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร และ
หากไม่มีเกิดขึ้น นิติกรรมทางปกครอง ฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองชั้นต้นจะยังคงบังคับใช้
อยู่หรือไม่ อย่างไร

ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติ
ว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีภายใน 60
วัน นับแต่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ ให้ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ นับแต่พ้นกำหนดดังกล่าว
ก็มีผลใกล้เคียงกับกรณีเป็นปริยายว่า เป็นการปฏิเสธ โดยเนื้อแท้การถือว่าการปฏิเสธเป็นไปเพื่อให้
สามารถนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของหน่วยงานวินิจฉัยคดีปกครอง เมื่อถือว่าการนิ่งเงียบเป็นการ
ปฏิเสธ ก็อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งไปตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมาย อันเป็นหลักการที่บัญญัติใน
กฎหมายไทยเฉพาะบางฉบับ โดยไม่มีหลักนี้ในกฎหมายไทยโดยตรง แต่ในต่างประเทศจะมีหลักนี้
ที่เรียกว่า หลักว่าการไม่ตอบเท่ากับเป็นการปฏิเสธ อย่างเช่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การนิ่งเงียบไม่

ตอบเกินกว่า 4 เดือน ถือว่าเป็นการปฏิเสธ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ในมาตรา 49 ให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้แห่งเหตุการณ์ฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับแจ้งหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง อันอาจถือได้ว่ากฎหมายไทยมีการกำหนดหลักนี้ในกฎหมายโดยตรงแล้ว ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 1) มาตรา 52 วรรค 2 บัญญัติไว้ว่าให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอกคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

นอกจากนี้ยังปรากฏกรณีที่ศาลสูงได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ว่า

“เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้แม้จะได้กำหนดเวลาให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้เสร็จไปโดยเร็ว แต่ก็ไม่ได้บัญญัติว่าหากวินิจฉัยอุทธรณ์เกินกำหนดเวลาดังกล่าวมีผลเป็นอย่างไร ไม่มีสภาพบังคับ จึงไม่ทำให้อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์หมดไป เพียงแต่เป็นเหตุให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิเสนอกคดีต่อศาลได้ทันที หลังจากพ้นระยะเวลาดังกล่าวโดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามขั้นตอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของจำเลยทั้งเก้ามีผลบังคับได้”²⁴⁵

ดังนั้น จะเห็นว่าศาลสูงยืนยันสิทธิของผู้อุทธรณ์ในการฟ้องคดีต่อศาล แม้ว่าตามกฎหมายจะมีได้กำหนดให้สิทธิของผู้อุทธรณ์ในการฟ้องคดีต่อศาล หากครบกำหนดเวลา โดยที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาจนมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ชัดเจนตามที่มาตรา 26 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดไว้ก็ตาม

กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลฎีกาได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ว่า เมื่อครบระยะเวลาที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดแต่หน่วยงานทางปกครองมิได้จัดทำนิติกรรมทางปกครอง

²⁴⁵ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 2344/2531

ฝ่ายเดียว (คำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองชั้นต้น) ถือว่าคู่กรณีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล สำหรับการเกิดมีขึ้นของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวหรือไม่นั้น ตามแนวที่ศาลได้วางไว้อาจถือได้ว่ายังไม่มิตินิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ศาลฎีกาให้ความเห็นว่า เมื่อครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ยังคงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ของโจทก์อยู่ และหากพิจารณาโดยเหตุผลของเรื่องแล้ว ย่อมพิจารณาได้ว่า ศาลเห็นว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังมีได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว และยังคงมีอำนาจที่จะจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวได้อยู่

4) หลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “การนิ่งเฉย ถือว่าเป็นการปฏิเสธ” กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาไว้ก็จริงอยู่ แต่หากระยะเวลาได้ล่วงเลยมานานพอสมควรแล้ว ย่อมถือได้ว่ามิตินิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยมีเนื้อความไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่กรณี (ถือว่าเป็นการปฏิเสธ) ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) มาตรา 8 ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้สัญชาติไทย

กรณีดังกล่าวนี้ศาลสูงได้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวไว้ว่า

“กำหนดระยะเวลาตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 ที่ให้ผู้เสียสัญชาติไทยขอออกใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ว่าตน สัญชาติไทยนั้น เป็นเรื่องกำหนดหน้าที่โดยมีเวลาบังคับให้ปฏิบัติตาม ถ้าผู้เสียสัญชาติไทยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติหรือ ปฏิบัติล่าช้าเกินกว่าเวลาที่กำหนดไว้ ถือได้ว่ามีความผิดและต้องถูกลงโทษตามมาตรา 21 มิใช่เป็นการกำหนดเรื่องอายุความเสียสิทธิหรือหมดสิทธิที่จะขอใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

กรณีจะเห็นได้ว่าเมื่อครบระยะเวลา แต่หน่วยงานทางปกครองในที่นี้คือ สारวตริใหญ่ สถานีตำรวจภูธรอำเภอซึ่งเป็นนายทะเบียนคนต่างด้าว มิได้ออกใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวให้แก่ผู้เสียสัญชาติไทย (ที่ขอให้นายทะเบียนออกใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว) เป็นเวลานานเกินสมควรแก่เหตุ ย่อมถือได้ว่า นายทะเบียนปฏิเสธที่จะไม่ยอมออกใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวให้ผู้เสียสัญชาติไทยนั้นซึ่งอาจถือได้ว่ามิตินิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น คือมีคำสั่งของนาย

ทะเบียนเกี่ยวกับการออกไปสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว โดยคำสั่งของนายทะเบียนดังกล่าวมีเนื้อความของคำสั่งเป็นการปฏิเสธไม่ยอมออกไปสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวในกรณีนี้ จึงมีเนื้อความที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่อกรณิ (ถือว่าเป็นการปฏิเสธ)²⁴⁶

2. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาแล้ว

การที่หน่วยงานทางปกครองได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ภายหลังสิ้นสุดระยะเวลา ย่อมมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้นมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร โดยจะได้ พิจารณาดบนพื้นฐานที่ว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขความสมบูรณ์ในประการอื่นแล้ว ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดผลของการที่หน่วยงานทางปกครองมิได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเมื่อครบระยะเวลาไว้

กฎหมายได้กำหนดสถานะทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งหน่วยงานทางปกครองได้จัดทำภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาแล้ว ไว้ 3 กรณี ดังนี้

1) กรณีกฎหมายกำหนดให้ถือว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยมีเนื้อความของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เกิดขึ้นมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่อกรณิ และกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องมีหน้าที่จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้น

กฎหมายกำหนดให้นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องจัดทำขึ้นจะต้องมีเนื้อความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่อกรณิ ฉะนั้น นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่จัดทำขึ้นจะถือว่าชอบด้วยกฎหมายก็จะต้องมีเนื้อความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่อกรณิเท่านั้น

2) กรณีกฎหมายกำหนดให้ถือว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยมีเนื้อความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่อกรณิ แต่มิได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวภายหลังสิ้นสุดระยะเวลานั้น เห็นว่า นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่

²⁴⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2162 /2536

หน่วยงานทางปกครองจัดทำภายหลังสิ้นสุดระยะเวลานั้น โดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนดคนนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย

โดยที่กรณีนี้ กฎหมายกำหนดให้ถือว่ามีนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว โดยมีเนื้อความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่กรณี แม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาก็ตาม ถ้าหากหน่วยงานทางปกครองจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาแล้ว นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น จะถือว่าชอบด้วยกฎหมาย จะต้องมีเนื้อความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่กรณีเท่านั้น เช่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 19 วรรค 2 บัญญัติว่า

ในกรณีที่ต้องเวนคืน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งการใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ถ้าองค์กรไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับนั้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้ เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

กรณีจะเห็นว่าเมื่อครบระยะเวลาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ ถ้ารัฐมนตรีมิได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว หมายความว่า มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองชั้นต้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยให้

เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของที่ขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งการใช้การไม่ได้แล้วด้วย

กฎหมายกำหนดให้ถือว่ามีนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยมีเนื้อความ สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของคู่กรณี โดยในที่นี้คือมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี โดยมีเนื้อความให้เจ้าหน้าที่ เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของที่ขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งการใช้การไม่ได้แล้วด้วย และแม้ว่ากฎหมายนี้จะมิได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่าย เดียวในเวลาต่อมา หากมีการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น โดยมีเนื้อความตามที่กฎหมาย กำหนดย่อมถือว่า ชอบด้วยกฎหมาย

3) กรณีกฎหมายกำหนดให้ถือว่ามีนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเกิดขึ้น โดยมีเนื้อความเป็น การปฏิเสธคำขอของคู่กรณี เห็นว่า นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่หน่วยงานทางปกครองได้จัดทำ ภายหลังสิ้นสุดระยะเวลา โดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายกำหนดให้ถือว่ามีนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว โดยมีเนื้อความเป็นการปฏิเสธคำขอ ของคู่กรณีถ้าหากหน่วยงานทางปกครองจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเป็นลายลักษณ์อักษร ขึ้นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาแล้วนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น จะถือว่าชอบด้วยกฎหมาย จะต้องมิใช่เนื้อความเป็นการปฏิเสธคำขอของ การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำวินิจฉัยปฏิเสธคำร้อง ของผู้ร้องเรียน ในกรณีเช่นนี้ หากมีการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวภายหลังสิ้นสุด ระยะเวลา โดยมีเนื้อความเป็นการปฏิเสธคำขอของคู่กรณี ย่อมถือว่าชอบด้วยกฎหมาย

หากหน่วยงานทางปกครองได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่าย เดียวภายหลังสิ้นสุดระยะเวลา โดยมีเนื้อความสอดคล้องกับความประสงค์ของประชาชนแล้ว ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โดย เหตุผลของเรื่องแล้ว อาจจะไม่มีการร้องขอให้เพิกถอนก็ได้ และนิติกรรมทางปกครองฝ่าย เดียวนั้น ยังคงบังคับใช้ได้ ต่อไป เนื่องจากคู่กรณีเองก็เห็นว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของตนเองจึงไม่ร้องขอให้มีการเพิกถอน และในส่วนหน่วยงานทางปกครองที่เป็น ผู้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีเนื้อความเช่นนั้นเอง ย่อมมีแนวโน้มที่จะไม่เพิกถอน เช่นกัน

(2) เมื่อครบระยะเวลากฎหมายลายลักษณ์อักษรมิได้กำหนดผลของการที่หน่วยงานทาง

ปกครองมิได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว พิจารณาได้ 3 กรณี ดังนี้

1) กรณีกฎหมายกำหนดให้ขยายระยะเวลาออกไปได้หากมีเหตุจำเป็น และหน่วยงานทางปกครองได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ภายในกำหนดเวลาที่ขยายออกไป โดยได้ปฏิบัติตามครบถ้วน ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เห็นว่านิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้นชอบด้วยกฎหมาย

การที่กฎหมายกำหนดให้ขยายเวลาออกไปได้หากมีเหตุจำเป็น โดยหน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ด้วย ต่อมาหน่วยงานทางปกครองจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวขึ้นภายในกำหนดเวลาที่ขยายออกไปนั้น นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวย่อมชอบด้วยกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติควบคุม อาคาร(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอรับใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณา และออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ

ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่อาจออกใบอนุญาตหรือไม่อาจมีคำสั่ง ไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกินสี่สิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราว ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้ว แล้วแต่กรณี”

ดังนั้น จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดว่า เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ ก็ให้ขยายเวลาจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว(มีคำสั่งทางปกครอง) ออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกินสี่สิบห้าวัน แต่จะต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลา และเหตุจำเป็นแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลา ถ้าหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในกำหนดเวลาที่ขยายออกไปย่อมถือว่า ใบอนุญาตหรือคำสั่งไม่อนุญาต นั้นชอบด้วยกฎหมาย

2) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวใหม่ เพื่อทดแทนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเดิม ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่หน่วยงานทางปกครองได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาแล้ว เห็นว่า นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นชอบด้วยกฎหมาย และทำให้นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเดิมสิ้นสุดการบังคับใช้

ในกรณีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวใหม่ เพื่อทดแทนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเดิมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่หน่วยงานทางปกครองมิได้จัดทำนั้น ถือได้ว่าเมื่อครบระยะเวลาแล้ว นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเดิมยังคงบังคับใช้ได้ต่อไปนั้นต่อมาหากหน่วยงานทางปกครองได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาแล้วนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น ย่อมชอบด้วยกฎหมาย และทำให้นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเดิม สิ้นสุดการบังคับใช้ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ถือว่า ระยะเวลาในกรณีนี้มีใช้ระยะเวลาบังคับที่จะทำให้นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่จัดทำขึ้น ภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้วินิจฉัยอุทธรณ์ (ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวอย่างหนึ่ง) ล่วงเลยเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวชอบด้วยกฎหมาย

สถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่หน่วยงานทางปกครองผู้ได้จัดทำภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาแล้ว ถือว่าชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเนื้อความของคำวินิจฉัยจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคู่กรณีหรือไม่ ก็ตาม ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่า แม้หน่วยงานทางปกครองได้จัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาแล้วก็ตาม นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้นก็ยังคงชอบด้วยกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนด 30 วัน โดยมีได้กำหนดสภาพบังคับไว้ แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะมี คำวินิจฉัยเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนด ก็ยังเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมาย และใช้บังคับได้

ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลสูงได้วินิจฉัยดังกล่าวไว้ว่า

“คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์เกินกำหนด 30 วัน เป็นข้อวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52 วรรคสอง บัญญัติว่า"ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันรับอุทธรณ์" เห็นว่าตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติว่าหากวินิจฉัยอุทธรณ์เกินกำหนด 30 วัน มีสภาพบังคับให้เกิดผลอย่างไร แสดงว่าไม่มีบทบังคับ หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้า มีผลเพียงให้ผู้อุทธรณ์มีอำนาจเสนอคดีต่อศาลได้ทันทีเมื่อพ้นกำหนดเวลา 30 วัน โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยตามขั้นตอน ดังนั้นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของจำเลยที่ 2 ถึงที่ 10 เป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับได้”²⁴⁷

โดยในระยะเวลาในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง เป็นการกำหนดกรอบของช่วงเวลาที่บ้านหน้าของรัฐใช้ในการเตรียมการ การดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง คือ

ระยะเวลาบังคับ (Mandatory period) และระยะเวลาเร่งรัด (Intensive Duration)

อันมีผลให้คำสั่งทางปกครองที่มีได้จัดทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดมีผลแตกต่างกัน โดยมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใดหากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่นให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน” นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามคำขอของคู่กรณี กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ นับแต่เมื่อได้รับคำขอของคู่กรณีผู้ยื่นคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน โดยในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว มิได้มีการบัญญัติถึงผลของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้จัดทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ปัญหาในกรณีของระยะเวลาในการออก

²⁴⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3740/2531

คำสั่งทางปกครองมีอยู่ว่าถ้ากฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้แต่ไม่บัญญัติผลในกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมา หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำคำสั่งทางปกครองไปแล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาคำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร

ซึ่งในกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองแต่ไม่กำหนดผลในทางกฎหมายย่อมจะต้องพิจารณาระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ว่าเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีสภาพบังคับหรือเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีผลในการเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ราชการระยะเวลาใดโดยอาจจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดจนวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลานั้น เห็นได้ว่าเป็นระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของราษฎร โดยเฉพาะระยะเวลานั้นถือว่าเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีสภาพบังคับคำสั่งทางปกครองที่ออกเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือบุคคลที่ต้องตกอยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมสามารถอุทธรณ์โต้แย้งให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

สำหรับระยะเวลาใดไม่ได้เป็นระยะเวลาที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร แต่ได้กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติราชการ เช่น การกำหนดให้พิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน หรือการกำหนดให้พิจารณาคำขออนุญาตให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน การฝ่าฝืนระยะเวลาดังกล่าวไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี การที่เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองล่าช้าหรือล่วงเลยกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ยังคงอาจจะต้องมีความรับผิดชอบจากการที่ตนเองออกคำสั่งทางปกครองล่าช้า โดยอาจจะต้องถูกดำเนินการให้ต้องรับผิดชอบพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือแม้กระทั่งความรับผิดชอบทางอาญาตามประมวลกฎหมายมาตรา 157 เป็นต้น

ความรับผิดชอบดังกล่าวข้างต้นนั้น ย่อมไม่กระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งปกครองที่ออกมาเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ทำคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 39/1 จึงยังไม่มีผลถึงผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเมื่อเจ้าหน้าที่

ของรัฐผู้มีอำนาจมิได้ดำเนินการจัดทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจสืบเนื่องจากการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองเป็นการพิจารณาทางปกครองอันเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติการทางปกครองภายในของหน่วยงานทางปกครองยังไม่ได้ออกไปภายนอกองค์กรฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ของเอกชนแต่อย่างไร เว้นแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ทำคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงยังไม่มีผลผลิตของวัตถุซึ่งเป็นตัวของคำสั่งทางปกครองออกมาสู่ภายนอกหน่วยงานทางปกครอง เมื่อการที่เจ้าหน้าที่ทางปกครองมิได้ดำเนินการจัดทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงยังคงยังอยู่ในขั้นพิจารณาทางปกครองการเตรียมการ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อยังไม่มีตัวคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจึงไม่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ อันจะทำให้คู่กรณีที่ไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร แต่อย่างไรก็ดี คู่กรณีก็มีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

มาตรา 72 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีมีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และหากคู่กรณีได้รับความเสียหายก็ย่อมสามารถฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ที่ไม่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย อันเป็นคำสั่งทางปกครองได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการละเลยล่าช้าอันเกิดจากกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการ

พิจารณาสั่งสำนวนไม่แล้วเสร็จในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงหรือในชั้นของการสอบสวนพิจารณาตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 87 วรรคสอง, กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ข้อ 36 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ข้อ 36 ก็ตามกรณีจึงเป็นเพียงผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีละเลยล่าช้าตามมาตรา 9 (2) ศาลปกครองมิได้เป็นฝ่ายปกครองจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้เพียงแต่ศาลปกครองสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้เท่านั้น

4.3 มาตรฐานและระยะเวลาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งทางปกครอง)

ตามกฎหมายต่างประเทศ

หากพิจารณาถึงกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสนั้น จะไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยของข้าราชการฉบับใดที่แจ่มแจ้ง หรือให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการกระทำความผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย แต่สำหรับประเทศออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์บัญญัติไว้ใช้บังคับแก่ข้าราชการ โดยเฉพาะ ซึ่งจะได้ทำการเปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจ 5 ประเทศ

ประเทศ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	เครือรัฐออสเตรเลีย	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐสิงคโปร์	ราชอาณาจักรไทย
ชื่อ กฎหมาย	รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 84 - 961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 สำหรับข้าราชการทั่วไป รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 89 - 677 ลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1989 สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 89 - 822 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล	Public Service Act 1999	Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968	Police Force Act	พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547
หน่วยงาน ที่ พิจารณา ทางวินัย	คณะกรรมการพิจารณาทางวินัยของแต่ละองค์กร ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงการกระทำผิดความผิดพร้อมบทลงโทษเสนอคณะกรรมการวินัย	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนดำเนินการทางวินัย Public Service Commission	คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board : MSPB) มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา		สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ประเทศ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	เครือรัฐออสเตรเลีย	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐสิงคโปร์	ราชอาณาจักรไทย
การ ลงโทษ ทางวินัย	แบ่งเป็น 4 กลุ่ม 1. ไม่มีผลต่อการพิจารณาคดี ไม่ต้องทำรายงานเสนอความเห็นชอบ 2. ตัดออกจากบัญชีผู้ได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นตำแหน่ง 3. ลดขั้นลดตำแหน่ง พักราชการชั่วคราว 4. กลุ่มโทษที่รุนแรงที่สุด (ให้ออกจากราชการ / ไล่ออกจากราชการ)	แบ่ง 6 ระดับ ดังนี้ 1. ไล่ออก 2. ลดตำแหน่ง 3. เปลี่ยนหน้าที่ 4. ลดเงินเดือน 5. หักเงินเดือน 6. ภาคทัณฑ์	ไม่ปรากฏ	ความผิดวินัยร้ายแรง ก็ให้มีคำสั่งลงโทษ ไล่ออก หรือลดตำแหน่ง หรือลดยศข้าราชการตำรวจ กรณีลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง เช่น ให้พักงาน ให้ขาดใช้ค่าปรับ หรือว่ากล่าวตักเตือน หรือจะลงโทษมากกว่า 1 อย่างที่กล่าวมา รวมกันก็ได้	แบ่งเป็น 7 ระดับ ดังนี้ 1. ภาคทัณฑ์ 2. ทัณฑกรรม 3. กักขัง 4. กักขัง 5. ตัดเงินเดือน 6. ปลดออก 7. ไล่ออก
การ อุทธรณ์	องค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัย (เพิกถอน / ไม่เพิกถอน)	มีระบบการอุทธรณ์	Merit System Board เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย ถูกเพิกงานเกิน 14 วัน การลดขั้นเงินเดือน และการพักงาน 30 วัน หรือน้อยกว่านั้น คำวินิจฉัยของ Merit System Board ย่อมสามารถอุทธรณ์หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้	เมื่อคณะกรรมการบริการสาธารณะได้แจ้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการถูกร้องเรียนกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยรวมทั้งเหตุผลในการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้ข้าราชการผู้นั้นภายใน 14 วัน หลังจากมีการพิจารณา	ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือก . ต ร . พิจารณาอุทธรณ์

ประเทศ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	เครือรัฐออสเตรเลีย	สหรัฐอเมริกา	สาธารณรัฐสิงคโปร์	ราชอาณาจักรไทย
การอุทธรณ์ (ต่อ)			อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐอเมริกา แผนกคดีรัฐบาลกลาง (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit)		
ระยะเวลา	20 วัน	ระยะเวลาเท่าที่จำเป็น	30 วัน	28 วัน	โดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 240 วัน

จากตารางเปรียบเทียบกฎหมายทั้ง 5 ประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศไทย จะมีหลักเกณฑ์และบทบัญญัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัยไว้ในกฎหมายที่ค่อนข้างชัดเจน โดยมุ่งเน้นในหลักการรับฟังคู่กรณีซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งได้แก่การเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้สิทธิโต้แย้งพยานหลักฐานและสามารถขอขยายระยะเวลาของการพิจารณาออกไปได้ด้วยเหตุผลนี้เพียงเหตุผลเดียว จึงทำให้ห้วงระยะเวลาหรือระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการดำเนินการทางวินัยขึ้นอยู่กับปัจจัยการโต้แย้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

สำหรับกฎหมายของราชอาณาจักรไทยในเรื่องการพิจารณาดำเนินการทางวินัยก็จะแบ่งแยกการพิจารณาทางวินัยตามแต่ละประเภทของข้าราชการไป เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น ก็จะมีกฎหมายเฉพาะในการดำเนินการทางวินัย

หากพิจารณาเรื่องของระยะเวลาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น จะเห็นว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้โดยกำหนดเป็นระยะเวลาที่เป็นตัวเลขไม่เกิน 30 วัน ยกเว้นเครือรัฐออสเตรเลีย กำหนดไว้ว่าใช้เวลาเท่าที่จำเป็น แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วเห็นว่าระยะเวลาของประเทศไม่เกินเก้าสิบวันหรือนานกว่าระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับการ

ดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามระเบียบ ก.พ. แต่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายตำรวจซึ่ง
แม้จะกำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการพิจารณาสั่งให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่มีบทกำหนดเพิ่มเติมว่าต้อง
ไม่เกิน 240 วัน การเพิ่มเติมระยะเวลา 240 วันเข้ามาทำให้เกิดการตีความและการบังคับใช้ว่า
ระยะเวลาที่กำหนดนั้นเป็นเท่าใด

โดยในส่วนของระบบการอุทธรณ์ทั้ง 4 ประเทศ มีระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย
ทั้งสิ้น แต่จะมีความแตกต่างกันในส่วนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ให้อำนาจศาลปกครองใน
การการอุทธรณ์ที่เป็นภารกิจเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาทางวินัยตามกฎหมายวินัยของสหพันธ์

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1. บทสรุป

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง การนับระยะเวลาและระยะเวลาของการออกคำสั่งทางปกครอง แบบของคำสั่งทางปกครอง หลักการและเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนพิจารณาข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการอัยการ และข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองของไทยและของต่างประเทศ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ แต่การที่กฎหมายตำรวจอันประกอบด้วย พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556, กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 และ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งหรือออกคำสั่งทางปกครองนับแต่ได้รับสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสอบสวนพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะโดยกำหนดว่าให้สั่งโดยเร็วแต่ไม่เกิน 240 วัน และหากเป็นโทษวินัยร้ายแรงที่ต้องลงโทษไล่ออก ปลดออก กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษร่วมพิจารณากลับกรองอีก 30 วันนั้น จึงถือได้ว่ากฎหมายตำรวจได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจในขั้นตอนของการสั่งสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็น

ข้อยกเว้นตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่ามาตรฐานในการกำหนดระยะเวลาการสั่งสำนวนสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาดังกล่าว ใช้ระยะเวลานานเกินไป ไม่มีหลักเกณฑ์ประกันว่าระยะเวลาที่เนิ่นนานนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการรับฟังคู่กรณีให้มากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ในทางกลับกันพบว่าสาระสำคัญของการใช้เวลาส่วนใหญ่ในกฎหมายดังกล่าวถูกใช้ในกระบวนการหรือเพื่อประโยชน์ของกรรมการหรือผู้มีอำนาจสั่งเสียเอง ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาที่เนิ่นนานดังกล่าวไม่ใช่เพื่อจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมสำหรับผู้รับคำสั่งทางปกครองตามนัยความหมายของมาตรา 3 และเห็นได้เพิ่มเติมอีกว่ากฎหมายตำรวจในเรื่องนี้ไม่มีมาตรฐานหรือมีมาตรฐานต่ำเมื่อเทียบกับกฎหมายของข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ในประเทศไทยหรือต่างประเทศ ดังนั้นระยะเวลาการสั่งสำนวนสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนพิจารณาเพื่อการออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามกฎหมายตำรวจทั้ง 4 ฉบับนี้ จึงไม่สมควรได้รับการยกเว้นตามมาตรา 3 เพราะจะขัดแย้งกันเองกับบทบัญญัติของมาตรา 3 ที่ว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใด ไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ จึงมีประเด็นว่าต้องนำบทบัญญัติในมาตรา 39/1 ที่บัญญัติว่า การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วนมาปรับใช้หรือไม่ แม้ความเห็นนักกฎหมายบางส่วนเห็นว่าจะไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39/1 เนื่องจากอ้างว่าคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยมีคำวินิจฉัย (เรื่องเสร็จที่ 1545/2558) ไว้ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนต้องใช้ระยะเวลาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ถูกร้องเรียนและเป็นมาตรการในการจำกัดสิทธิจึงไม่ใช่เจตนารมณ์ของกฎหมายในมาตรา 39/1 ที่กำหนดระยะเวลาไว้เพียง 30 วัน อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นในการศึกษาครั้งนี้ที่แตกต่างจากข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องดังกล่าว เนื่องจากข้อเท็จจริงใน

เรื่องที่กำลังศึกษานี้เป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจสั่งตั้งกรรมการจะพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ภายหลังจากได้รับสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสอบสวนพิจารณาที่กรรมการได้ดำเนินการมาเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่ควรนำมาปรับใช้กับกรณีของการศึกษาในเรื่องนี้

ดังนั้น เมื่อการกำหนดระยะเวลาในการตั้งสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสอบสวนพิจารณาตามกฎหมายตำรวจที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะมีมาตรฐานต่ำและไม่มีหลักประกันความเป็นธรรม เป็นการให้อำนาจในการพิจารณาสั่งการที่มากเกินไปจนไม่เร่งรีบพิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร ที่จะพิจารณาสั่งการว่าเห็นควรเป็นประการใด แต่ปล่อยระยะเวลาให้นิ่นช้า ย่อมส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยค้างสะสม อาจเป็นปัญหาในการบริหารงาน หากจำเป็นต้องบังคับตามคำสั่งลงโทษทางวินัยในภายหลัง เนื่องจากผู้ได้รับคำสั่งมีสถานะที่เปลี่ยนแปลงไป จึงต้องควรมี มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 30 วัน มาปรับใช้ หรือให้มีความสอดคล้องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ของประเทศ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 14 (2) ที่กำหนดว่า “เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนตามข้อ 13 แล้ว ให้พิจารณาสั่งหรือดำเนินการตามข้อ 11 หรือสั่งหรือดำเนินการดังต่อไปนี้ (2) ในกรณี que เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้อง ให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว” ต่อไป

นอกจากนี้การกำหนดระยะเวลาของการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองของกฎหมายต่างประเทศ(ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษามาแล้วในบทที่ 3 บางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เคโรรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งทางปกครอง) น้อยกว่าระยะเวลาการพิจารณาการออกคำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจสั่งการของข้าราชการตำรวจไทย

ประการสำคัญกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาไว้อันจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองที่มีได้จัดคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดมีผลแตกต่างกัน โดยมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่มีความชัดเจนเพียงพอของผลในกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจะมีผล

เป็นอย่างไร แต่อย่างไรก็ดี หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลที่ได้รับความเสียหายอาจฟ้องร้องเรียก ค่าเสียหายทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และอาจ ฟ้องร้องให้ต้องรับผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายมาตรา 157 ได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาดังกล่าวผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. เห็นควรแก้ไขและเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ ของกฎหมายตำรวจ ดังนี้

ตารางที่ 5.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายเดิมและร่างที่เสนอการแก้ไขของกฎหมายต่างๆ

กฎหมาย	กฎหมายเดิม (กฎหมายที่ได้ทำการศึกษาวิจัย)	ร่างที่ขอเสนอแก้ไข (ข้อเสนอแนะจากการวิจัย)	หมายเหตุ
พระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547	<p>มาตรา 87 หลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการสืบสวน และการสอบสวนที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 84 และมาตรา 86 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.</p> <p>ในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 89 หรือมาตรา 90 ให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. ซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน ในการนี้ หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหา กลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อน และให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวนหรือสอบสวน แล้วแต่กรณี นับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าว จนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง</p> <p>ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสืบสวนหรือสอบสวนก็ได้</p>	<p>มาตรา 87 หลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการสืบสวน และการสอบสวนที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 84 และมาตรา 86 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร.</p> <p>ในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 89 หรือมาตรา 90 ให้พิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามหลักการรับฟังคู่กรณีให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 15 วัน ในการนี้ หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหา กลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อน และให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวนหรือสอบสวน แล้วแต่กรณี นับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าว จนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง</p> <p>ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสืบสวนหรือสอบสวนก็ได้</p>	<p>เหตุผลที่ขอแก้ไขเนื่องจากกฎหมายเดิม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาให้กับการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามมาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 89 หรือมาตรา 90 เน้นนานเกินไป โดยปราศจากเหตุผลความจำเป็นตามหลักกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับกระทำการดำเนินการของข้าราชการฝ่ายอื่นในประเทศไทย และต่างประเทศ จึงถือได้ว่าการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะฉบับนี้มีเกณฑ์การปฏิบัติที่ต่ำหรือมีมาตรฐานที่ต่ำ ไม่เป็นธรรมกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง จึงขัดกับหลักการของ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539</p>

กฎหมาย	กฎหมายเดิม (กฎหมายที่ได้ทำการศึกษาวิจัย)	ร่างที่ขอเสนอแก้ไข (ข้อเสนอแนะจากการวิจัย)	หมายเหตุ
<p>กฏ ก.ตร.ว่าด้วยการ สืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556</p>	<p>หมวด 7 การพิจารณาสั่งสำนวนการสืบสวน ข้อ 36 เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวนได้รับความเห็นและผลการสืบสวนข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวนแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้</p> <p>(1) ตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนการสืบสวนตามข้อ 37 ข้อ 38 และข้อ 39</p> <p>(2) สั่งให้คณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวนดำเนินการสืบสวนเพิ่มเติมได้ หากปรากฏว่าการสืบสวนเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะพิจารณาสั่งการได้</p> <p>(3) สั่งยุติเรื่องถ้าเห็นว่าผลการสืบสวนไม่มีมูล</p> <p>(4) สั่งลงโทษไปภายในอำนาจ ในกรณีที่ยกขานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวนเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาที่มีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา 89 แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาควรได้รับโทษเกินอำนาจที่จะสั่งลงโทษได้ให้รายงานต่อ</p>	<p>หมวด 7 การพิจารณาสั่งสำนวนการสืบสวน ข้อ 36 เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวนได้รับความเห็นและผลการสืบสวนข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวนแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้</p> <p>(1) ตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนการสืบสวนตามข้อ 37 ข้อ 38 และข้อ 39</p> <p>(2) สั่งให้คณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สืบสวนดำเนินการสืบสวนเพิ่มเติมได้ หากปรากฏว่าการสืบสวนเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะพิจารณาสั่งการได้</p> <p>(3) สั่งยุติเรื่องถ้าเห็นว่าผลการสืบสวนไม่มีมูล</p> <p>(4) สั่งลงโทษไปภายในอำนาจ ในกรณีที่ยกขานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือผู้สั่งให้สืบสวนเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาที่มีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา 89 แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาควรได้รับโทษเกินอำนาจที่จะสั่งลงโทษได้</p>	<p>เหตุที่ต้องนำเสนอร่างกฎหมายนี้ เนื่องจากการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงกำหนดระยะเวลาให้กรรมการใช้ระยะเวลาดำเนินการไปแล้ว 240 วัน</p> <p>เมื่อเปรียบเทียบกับกรสืบสวนข้อเท็จจริงของข้าราชการฝ่ายอื่นในประเทศไทยและต่างประเทศเห็นว่าเพียงพอที่จะทำให้กระบวนการในการสืบสวนข้อเท็จจริงในทุกขั้นตอนดำเนินไปอย่างรอบคอบถูกต้องครบถ้วนและเป็นธรรมแล้ว จึงเหลือเพียงขั้นตอนของการพิจารณาสั่งการของผู้มีอำนาจจึงไม่ควรจะใช้เวลาาน</p>

กฎหมาย	กฎหมายเดิม (กฎหมายที่ได้ทำการศึกษาวิจัย)	ร่างที่ขอเสนอแก้ไข (ข้อเสนอแนะจากการวิจัย)	หมายเหตุ
<p>กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการ สืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 (ต่อ)</p>	<p>ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาสั่งการตามควรแก่กรณี</p> <p>(5) คำเนิการไปภายในอำนาจหรือมีความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาคำเนิการต่อไปในกรณีมีมูลอันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง</p> <p>(6) ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไปในกรณีที่มีมูลเป็นการกระทำผิดอาญา การพิจารณาดำเนินการตามวรรคหนึ่งและการพิจารณาสั่งการตามผลการสืบสวนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน ในการนี้หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิมและให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวนนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง</p>	<p>ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาสั่งการตามควรแก่กรณี</p> <p>(5) คำเนิการไปภายในอำนาจหรือมีความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาคำเนิการต่อไปในกรณีมีมูลอันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง</p> <p>(6) ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไปในกรณีที่มีมูลเป็นการกระทำผิดอาญา</p> <p>การพิจารณาดำเนินการตามวรรคหนึ่งและการพิจารณาสั่งการตามผลการสืบสวนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามหลักการรับฟังคู่กรณีให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 15 วัน</p> <p>ในการนี้หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหากลับคืนสู่ฐานะเดิมและให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวนนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง</p>	

กฎหมาย	กฎหมายเดิม (กฎหมายที่ได้ทำการศึกษาวิจัย)	ร่างที่ขอเสนอแก้ไข (ข้อเสนอแนะจากการวิจัย)	หมายเหตุ
<p>กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการ สอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547</p>	<p>ข้อ 36 การพิจารณาดำเนินการตามข้อ 33 ข้อ 34 ข้อ 35 และการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน ในการนี้หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ข้าราชการตำรวจ ผู้ถูกกล่าวหา กลับคืนสู่ฐานะเดิมและให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าวจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง</p> <p>กรณีผู้มีอำนาจตามมาตรา 72 (2) (3) และ (4) จะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณากลับรองการพิจารณาสั่งลงโทษที่ได้แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 90 วรรคสอง เพื่อพิจารณากลับรองเสนอ ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจจะต้องสั่งการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามวรรคแรก</p> <p>การพิจารณาพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไร หรือไม่ นั้น ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาจาก</p>	<p>ข้อ 36 การพิจารณาดำเนินการตามข้อ 33 ข้อ 34 ข้อ 35 และการพิจารณาสั่งการตามผลการสอบสวนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามหลักการรับฟังคู่กรณี ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 15 วัน</p> <p>กรณีผู้มีอำนาจตามมาตรา 72 (2) (3) และ (4) จะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณากลับรองการพิจารณาสั่งลงโทษที่ได้แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 90 วรรคสอง เพื่อพิจารณากลับรองเสนอ ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจจะต้องสั่งการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามวรรคแรก</p> <p>การพิจารณาพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไร หรือไม่ นั้น ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนและต้องเป็นพยานหลักฐานที่ได้สรุปแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามข้อ 18 แล้วเท่านั้น หากผู้มีอำนาจเห็นว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนนอกเหนือจากที่ได้มีการ</p>	<p>เหตุผลที่เสนอแก้ไขร่างกฎ ก.ตร. นี้ เนื่องจากการดำเนินการสอบสวนพิจารณากำหนดระยะเวลาให้กรรมการใช้ระยะเวลาดำเนินการไปแล้ว 240 วัน ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับกรดำเนินการทางวินัยในชั้นสอบสวนพิจารณาของข้าราชการฝ่ายอื่นในประเทศไทยและต่างประเทศ เห็นว่าเพียงพอที่จะทำ ให้กระบวนการในการสอบสวนพิจารณาในทุกขั้นตอนดำเนินไปอย่างรอบคอบถูกต้องครบถ้วนและเป็นธรรมแล้ว จึงเหลือเพียงขั้นตอนของการพิจารณาสั่งการของผู้มีอำนาจจึงไม่ควรจะใช้เวลาานาน</p>

กฎหมาย	กฎหมายเดิม (กฎหมายที่ได้ทำการศึกษาวิจัย)	ร่างที่ขอเสนอแก้ไข (ข้อเสนอแนะจากการวิจัย)	หมายเหตุ
<p>กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการ สอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 (ต่อ)</p>	<p>พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนและต้องเป็นพยานหลักฐานที่ได้สรุปแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามข้อ 18 แล้วเท่านั้น หากผู้มีอำนาจเห็นว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนนอกเหนือจากที่ได้มีการสรุปให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบไว้แล้วสามารถรับฟังลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ จะต้องดำเนินการให้มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานในส่วนที่เพิ่มเติมดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วย</p>	<p>สรุปให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบไว้แล้วสามารถรับฟังลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ จะต้องดำเนินการให้มีการแจ้งสรุปพยานหลักฐานในส่วนที่เพิ่มเติมดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วย</p>	
<p>กฎ ก.ตร.ว่าด้วย คณะกรรมการ พิจารณาคดีชั้นรอง การพิจารณาคดี ลงโทษ พ.ศ. 2547</p>	<p>ข้อ 5 ในการพิจารณาของคณะกรรมการตามข้อ 3 (1) (2) และ (3) ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นซึ่งทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน ในการนี้ หากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าคณะกรรมการเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอ</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งสั่งสอบสวนเพิ่มเติม มิให้นำระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเป็นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง</p>	<p>ข้อ 5 ในการพิจารณาของคณะกรรมการตามข้อ 3 (1) (2) และ (3) ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาของผู้มีอำนาจในการสั่งการตามผลการสอบสวนพิจารณาตามกฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 ข้อ 36</p>	<p>เหตุผลที่เสนอร่างแก้ไข กฎ ก.ตร.นี้ เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาคดีชั้นรองการพิจารณาคดีชั้นรอง เป็นกระบวนการหนึ่งในการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งกรรมการ ดังนั้น จึงไม่สมควรมีการกำหนดระยะเวลาเพิ่มหรือแยกออกจากกระบวนการผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ</p>

2. เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลของการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำคำสั่งทางปกครองโดยไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายนั้นๆ ได้กำหนด โดยกำหนดบทลงโทษให้มีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

5.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาวิจัยในหัวข้อเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครอง ในขั้นตอนของกรรมการ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556 ,กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ตร.ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547 ว่าขัดหรือแย้งกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในประเด็นของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐาน ในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ อย่างไร

2. ควรศึกษาวิจัยในข้อความที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลา อาทิเช่น โดยทันที โดยเร็ว โดยพลัน โดยมีซักช้า ในเวลาอันควร ในเวลาที่เหมาะสม ว่ามีความหมายอย่างไร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเริ่มนับระยะเวลา

3. ควรศึกษาวิจัยในหัวข้อมาตรฐานหลักการรับฟังคู่กรณีตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

4. ควรศึกษาวิจัยในหัวข้ออายุความในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศไทย เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอายุความของการดำเนินการทางวินัยไว้ แตกต่างจากประเทศ เพราะผลอาจส่งผลต่ออายุความในความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการขยายอายุความในความผิดฐานละเมิดโดยปริยาย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมายไทย

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547
- พระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539
- กฏ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547
- กฏ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. 2547
- กฏ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการให้ออกราชการไว้ก่อน พ.ศ. 2547
- กฏ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550
- กฏ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2556
- ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน พ.ศ. 2544
- ระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยเหตุจำเป็นในการขยายระยะเวลาการพิจารณาสั่งการทางวินัย พ.ศ. 2547

ระเบียบคณะกรรมการอัยการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้นฯ พ.ศ. 2554

ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนชั้นต้น กรณีข้าราชการอัยการ

ถูกกล่าวหาหรือเป็นที่น่าสงสัยว่ากระทำผิดวินัย และการรายงานผลการสอบสวนชั้นต้นที่

ปรากฏว่ามีมูลเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2544

ระเบียบโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ว่าด้วยวินัยนักเรียนนายร้อยตำรวจ พ.ศ. 2552

กฎหมายต่างประเทศ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

Loi n° 83-634 du 11 janvier 1984

Décret d' État n° 84-961 du 25 octobre 1984

Décret d' État n° 89-677 du 7 septembre 1984

Décret d' État n° 89-822 du 25 novembre 1984

เครือรัฐออสเตรเลีย

Public Service Act 1999

สหรัฐอเมริกา

Civil Service Reform Act 1978

หนังสือ / วารสาร / วิทยานิพนธ์

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ. (2554). สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2530). องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. *วารสารนิติศาสตร์*, 17(3).

กร กองสุข. (2548). *การดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างวินัยนักเรียนด้านความรับผิดชอบโรงเรียนสามัคคีพิทยาคม อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์*. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

กองการเจ้าหน้าที่กลุ่มงานวินัยกรมบัญชีกลาง. (2559). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง*. กันยายน 2559.

- กองวินัยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2559). **คู่มือการดำเนินการทางวินัย สำหรับข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติกรด้านวินัย**. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : กองทุนสวัสดิการกองวินัย.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 127.
- กำธร สาสุธรรม. (2559) **การกำหนดระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญกรณีออกจากราชการ**. การศึกษาค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต กฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช .
- จารุวรรณ ชูราศรี, ร.ต.อ. หญิง. (2557). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ฉัตรสมน พฤทธิภิญโญ. (2559). คำสั่งทางปกครองและกรณีศึกษาที่เกี่ยวกับงานสาธารณสุข. **วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข, 2(1)**.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2533, เมษายน). ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส. **วารสารกฎหมายปกครอง, 9(1)**.
- ณิชกานต์ รัตนเดช. (2556). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทดสอบและใช้งานยานพาหนะขับเคลื่อนอัตโนมัติบนถนนสาธารณะ**. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2563. อ้างถึงในวารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวิ ปีที่ 15 ฉบับที่ 20.
- คุณย์พินิจ กิตติศักดิ์. (2556). **ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการธุรการของสำนักงานอัยการสูงสุด**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 178-179.
- ประวีณ ณ นคร. (2531). **คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518**. กรุงเทพฯ: ไทยพิมพ์.
- ประวีณ ณ นคร. (2558). **วินัย หลักการและวิธีการ**, หน้าที่ 3.

- ธีรชัญญ์ ตันอารีย์. (2561). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัยทหารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- เผด็จ โชคเรืองสกุล. (2543). **ระยะเวลาในฐานะที่เป็นขั้นตอนในการจัดทำนิติกรรมทางปกครอง ฝ่ายเดียวที่มีผลเฉพาะเจาะจง**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พนัส หันนาคินทร์ . (2542). **ประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคล**. กรุงเทพฯ : พรานนกการพิมพ์.
- แพรวนภา แซ่เตีย. (2563). **ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ : ศึกษากรณียิงปืนในเมือง หมู่บ้านหรือชุมชนโดยใช่เหตุ**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โกคิน พลกุล. (2529). “คดีปกครองในฝรั่งเศส”. *วารสารอัยการ*, 97. หน้า 43.
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง . (2554) **คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. พิมพ์ครั้งที่ 3 เมษายน 2554.
- มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551).
- มานิตย์ จุมปา. (2546). **คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง : โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**. กรุงเทพฯ. หน้า 333-335.
- รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการข้อมูลกฎหมายอาเซียนระยะต่อเนื่อง เรื่อง “กฎหมายของประเทศสิงคโปร์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์”**. (พฤศจิกายน 2558). เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- วสินี วงศ์นิติ. (2550). **อำนาจสืบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงาน: ศึกษามาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**. หน้า 69 – 80.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2546). เอกสารประกอบการบรรยาย. **หลักสูตรความรู้ของพนักงานคดีปกครองสำหรับบุคคลทั่วไป “โครงสร้างฝ่ายปกครอง”**. 30 พฤศจิกายน 2546. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). **รวมความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เล่ม 1 (พ.ศ. 2541-2550)**.

สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). **รวมความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เล่ม 2 (พ.ศ. 2551-2556)**.

สำนักงาน ก.พ. (2016). หนังสืออิเล็กทรอนิกส์. **กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**.

สำนักงาน ก.พ. (2016). หนังสืออิเล็กทรอนิกส์. **หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ การดำเนินการทางวินัย**.

สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2553). **คู่มือการดำเนินการทางวินัย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. หน้า 57.

อภิวัฒน์ จิตวิสัย. (2560). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

อารีญา แสงแก้ว, ส.ต.ท.หญิง. (2556). **สภาพการเสริมสร้างการมีวินัยของข้าราชการตำรวจ**. สังกัด กองบังคับการตำรวจนครจังหวัดสระแก้ว, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

อำพล เจริญชีวินทร์. (2535). **วินัยข้าราชการรัฐสภากับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการสอบสวนและการพิจารณาโทษทางวินัย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อิสสระ นิตินันท์ประภาศ. (2524). คำอภิปรายในการประชุมทางวิชาการ เรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในไทย. **วารสารนิติศาสตร์**, 12 (1).

คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2222/2518

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2699/2519

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2596/2518

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 375/2556

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.73/2547

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 337/2547

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 181/2550

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 298/2550

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 48/2554

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 57/2554

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 547/2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 703/2555

คำวินิจฉัยของกฤษฎีกาเลขที่ 224300

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกละคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่
1545/2558

ภาษาต่างประเทศ

Baker W. Alton. (1995). *Personnel Management in Small Plant*.p.1

Charles G. Vanderbosch. (1968). *Criminal Investigation*. p2, 7.

Leon C. Megginson. (1981). *Personnel and Human Resources Administration*. R.D. Irwin.

Mahendar P. Singh. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. p 33.

Road Traffic. (2017). (*Autonomous Motor Vehicles*). Rules.

Siegmund in: Bandt/Sachs, (Hrsg) s.113.

Thio Li-ann. (1999). "*Law and the Administrative State,*" *In the Singapore Legal System*, ed.

Kevin YL Tan. Singapore University.

CE, 26 décembre 1926, *Rodière*, Leb. P. 1065.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - นามสกุล	พันตำรวจเอกอุเทน น้อยพิน
วัน เดือน ปีเกิด	18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	บ้านเลขที่ 108 ซอยรามอินทรา 5 แยก 3-4 แขวง อนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร 10220
ตำแหน่งหน้าการงานปัจจุบัน	รองผู้บังคับการ กองบังคับการอำนวยการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม
ประวัติการศึกษา	สำเร็จการศึกษาโรงเรียนเตรียมทหารรุ่นที่ 34 สำเร็จการศึกษาหลักสูตร รัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิต โรงเรียนนายร้อยตำรวจ (รุ่นที่ 50) สำเร็จการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม สำเร็จการศึกษาประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย สำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สำเร็จการศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง สำเร็จการศึกษาหลักสูตรปริญญาควบรัฐ ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตและบริหารธุรกิจ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง