

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน
ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
LEGAL ISSUES REGARDING THE ISSUANCE OF DUPLICATE
DISCIPLINARY ORDERS UNDER THE LAW OF GOVERNMENT
TEACHERS AND EDUCATIONAL PERSONNEL

อารยา ห่อทรัพย์
ARAYA HORSAP

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ. 2566
ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**LEGAL ISSUES REGARDING THE ISSUANCE OF DUPLICATE
DISCIPLINARY ORDERS UNDER THE LAW OF GOVERNMENT
TEACHERS AND EDUCATIONAL PERSONNEL.**

ARAYA HORSAP

**A THEMATIC PAPER SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF LAWS
PUBLIC LAW
SCHOOL OF LAW
SRIPATUM UNIVERSITY**

2023

COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY

ชื่อหัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
นักศึกษา	อารยา ห่อทรัพย์
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.ตรีเพชร จิตรมहिมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2566

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน (Issuing Repeated Disciplinary Punishment Order) โดยพิเคราะห์กรณีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004)) โดยศึกษาและวิจัยถึงความเป็นมา ความหมาย กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า ในกรณีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซ้ำซ้อนในความผิดเดียวกันอาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี เช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษไปแล้ว และมีการออกคำสั่งลงโทษใหม่เพื่อเพิ่มโทษจากคำสั่งลงโทษเดิม โดยเรื่องนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันอยู่สองฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ (2) ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 ซึ่งพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอน (Cancellation or Revocation) คำสั่งลงโทษทางวินัย และแนวทางการพิจารณาการมีผลใช้บังคับของคำสั่งลงโทษฉบับเดิมยังขาดความชัดเจน จึงก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย (Gap in Law) ที่ทำให้ผู้บังคับบัญชา (Commander) อาจสั่งลงโทษทางวินัยในมูลความผิดเดียวกันได้ถึงสองครั้ง ซึ่งขัดต่อหลัก *ne bis in idem* หรือ

หลักการห้ามลงโทษซ้ำสองครั้ง (Principle Forbidding Double Jeopardy) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษ และอาจขัดต่อหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนตามนัยมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงหลักนิติธรรม (Rule of Law) ในแง่มุมของสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีนัยที่ให้ความเคารพต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะในเรื่องปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) มาตรา 97 มาตรา 104 และมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในประเด็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยฉบับเดิมเพื่อสั่งลงโทษใหม่ให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 ข้อ 9 โดยกำหนดเพิ่มเติมให้คำสั่งลงโทษทางวินัยฉบับใหม่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษฉบับเดิม ซึ่งหากดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้แล้ว อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและมีมาตรฐานเดียวกัน ทั้งยังอาจส่งผลดีต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (Teacher and Educational Personnel) ซึ่งจะทำการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เกิดประสิทธิผลและประสิทธิผล รวมทั้งเป็นการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful Exercise of Power) และยังสามารถสร้างความคุ้มครองอันก่อให้เกิดความมั่นใจและเป็นขวัญกำลังใจที่ดีแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

THEMATIC TITLE	LEGAL ISSUES REGARDING THE ISSUANCE OF DUPLICATE DISCIPLINARY ORDERS UNDER THE LAW OF GOVERNMENT TEACHERS AND EDUCATIONAL PERSONNEL
STUDENT	ARAYA HORSAP
THEMATIC ADVISOR	DR. TRIPETCH JITMAHUEMA
LEVEL OF STUDY	MASTER OF LAWS, PUBLIC LAW
FACULTY	SCHOOL OF LAW, SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2023

ABSTRACT

This thematic paper aims to study the legal issues relating to the issuance of repeated disciplinary punishment orders, analyzing cases of such orders issued to government teachers and educational personnel under Article 97 of the Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004). The study explores the background, meaning, international law, and Thai law related to this matter. It was found that in cases of repeated disciplinary punishment orders for the same offense against government teachers and educational personnel, various situations may arise. For example, disciplinary orders may be issued based on the National Anti-Corruption Commission's (NACC) decisions, which may adjudicate disciplinary offenses similar to those for which superiors have previously issued punishment orders. In addition, disciplinary orders may also be issued to increase the penalty from the original punishment. The relevant laws in this study are the Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 and the Ministerial Regulation regarding the procedures for issuing disciplinary punishment orders for government teachers and educational personnel B.E. 2548. It was observed that these laws lack the criteria and procedures for canceling or revoking disciplinary punishment orders. Moreover, the rules for assessing the effectiveness of the original disciplinary orders are unclear, leading to a legal gap that allows commanders to issue disciplinary punishment orders for the same offense up to two times, conflicting with the principle of *ne bis in idem* or the prohibition of double

jeopardy. This situation may impact government teachers and educational personnel who are subject to disciplinary punishment and may also conflict with the principles of necessity and proportionality under Article 26 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560. Additionally, it raises concerns about the Rule of Law in terms of fundamental rights with respect to the principles of legality under Article 3, paragraph two, of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

Having analyzed the aforementioned issues, there are recommendations regarding the problem of issuing repeated disciplinary punishment orders. It is suggested that amendments be made to Section 97, Section 104, and Section 124 of the Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547. The focus should be on the cancellation or revocation of the original disciplinary punishment orders to make the issuance of new orders clearer. Additionally, it is recommended to make supplementary amendments to the Ministerial Regulation concerning the procedures for issuing disciplinary punishment orders for government teachers and educational personnel B.E. 2548, Article 9. This amendment should specify that new disciplinary punishment orders have to contain significant provisions regarding the cancellation or revocation of the original disciplinary punishment orders. Implementing these recommendations may lead to clearer practices and uniform standards for personnel administration. This, in turn, could enhance the efficiency and effectiveness of personnel administration for government teachers and educational personnel, preventing the unlawful exercise of power. Furthermore, it shall create a protective environment, instilling confidence and positive motivation among government teachers and educational personnel.

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร.พัชฌา จิตรมหีมา ที่กรุณาได้รับเป็นประธานคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.รัชฎา เอกบุตร ที่กรุณาได้รับเป็นคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ ซึ่งท่านอาจารย์ทั้งสองได้สละเวลาอันมีค่ามาดำเนินการสอบสารนิพนธ์ ทั้งได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการทางานนิพนธ์ รวมทั้งข้อคิดเห็นทางวิชาการด้วยความเมตตาต่อผู้เขียนจนสารนิพนธ์นี้ มีความสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร.ตรีเพชร จิตรมหีมา ที่ให้ความกรุณาอย่างสูงในการรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการทางานสารนิพนธ์ ข้อคิดเห็นทางวิชาการด้วยความเมตตาและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียน ตลอดจนคำแนะนำปรับปรุงเนื้อหาให้ สารนิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ขอบคุณน้องสาว และบุคคลผู้คอยให้กำลังใจ แก่ผู้เขียน ทั้งในการเรียนและการทำสารนิพนธ์มาโดยตลอด ตลอดจนขอขอบคุณพี่ ๆ และเพื่อน ๆ ที่มีได้เอ่ยนามในที่นี้ผู้ที่คอยให้กำลังใจผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

เหนือสิ่งอื่นใด ขอขอบพระคุณคณาจารย์มหาวิทยาลัยศรีปทุมที่ถ่ายทอดความรู้ และวางรากฐานทางกฎหมายให้แก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา ทั้งนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใด อันเกิดจากสารนิพนธ์นี้ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อารยา ห่อทรัพย์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	III
กิตติกรรมประกาศ	V
สารบัญ	VI
บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	2
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	14
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	14
1.4 วิธีการดำเนินการศึกษา	15
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	15
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	16
2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการดำเนินการทางวินัยซ้ำซ้อน	
ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	17
2.1 ความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	17
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการให้คุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	18
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาทางอาญา	21
2.4 หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ.....	24
2.4.1 ความเป็นมาของหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ.....	25
2.4.2 ความหมายและหลักเกณฑ์ของหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ	31
2.4.3 ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ.....	33
2.4.4 หลักเกณฑ์ของหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ.....	37
2.4.5 การพิจารณาการห้ามดำเนินคดีซ้ำในกฎหมายต่างประเทศ	39
2.4.6 ข้อยกเว้นของการห้ามดำเนินคดีซ้ำ.....	40

บทที่

หน้า

2.5	มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการห้ามดำเนินคดีซ้ำ	44
2.5.1	การดำเนินคดีซ้ำในกฎหมายระหว่างประเทศ	44
2.5.2	การดำเนินคดีซ้ำในกฎหมายระหว่างประเทศระดับภูมิภาค	49
2.6	การดำเนินคดีซ้ำในต่างประเทศ	54
2.6.1	หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำในสหรัฐอเมริกา	55
2.6.2	หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำในประเทศอังกฤษ	57
2.6.3	หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำในประเทศญี่ปุ่น	58
2.7	หลักกฎหมายทั่วไปในการพิจารณาของศาลปกครอง	59
3	การดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนตามกฎหมาย	
	ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	63
3.1	ข้อความคิดว่าด้วยวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	63
3.2	การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	64
3.2.1	การสืบสวนทางวินัย	67
3.2.2	การตั้งเรื่องกล่าวหา	67
3.2.3	การสอบสวน	69
3.2.4	การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ	75
3.2.5	การลงโทษทางวินัย	77
3.2.6	การงดโทษ หรือการลดหย่อนโทษ	79
3.2.7	การดำเนินการในระหว่างดำเนินการทางวินัย	80
3.3	สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและพยานในการดำเนินการทางวินัย	82
3.3.1	สิทธิรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน	82
3.3.2	สิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการให้ปากคำ	83
3.3.3	สิทธิในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐาน มาพิสูจน์เพื่อหักล้างข้อกล่าวหา	84
3.3.4	สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด	84

บทที่	หน้า
3.4 การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัย	84
3.4.1 การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครอง	84
3.4.2 การเพิ่มโทษข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษ.....	86
3.4.3. การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยองค์กรพิจารณาอุทธรณ์	90
4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเข้าชั้น ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	94
4.1 ปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเข้าชั้นตามกฎหมาย ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา.....	96
4.1.1 การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเข้าชั้นตามมติ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งชี้มูลความผิดทางวินัยเดียวกัน กับที่ผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษไปแล้ว	96
4.1.2 การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเข้าตามมติของคณะกรรมการ ผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย	98
4.1.3 การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเข้าชั้นตามมติของคณะกรรมการ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย.....	100
4.2 ปัญหาการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อออกคำสั่งลงโทษ ทางวินัยใหม่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	107
4.3 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ออกโดยขัดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง.....	116
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	120
5.1 บทสรุป	120
5.2 ข้อเสนอแนะ	128
บรรณานุกรม	132
ภาคผนวก	139
ภาคผนวก ก. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 32/2547	140
ภาคผนวก ข ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1177/2564	142

บทที่	หน้า
ภาคผนวก ค คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อบ. 277/2564.....	146
ภาคผนวก ง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อบ. 171/2566	181
ประวัติผู้เขียน.....	200

บทที่ 1

บทนำ

การปกครองของรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งมีเจตนารมณ์คุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถือเป็นภารกิจในการดำเนินการแทนรัฐ โดยการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามภารกิจของรัฐ และต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ชัดแจ้ง และต้องดำเนินการภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย พร้อมทั้งให้การรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ของบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดผลขึ้นจริง และป้องกันมิให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹

การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย (Disciplinary punishment) เป็นมาตรการของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในฝ่ายปกครอง และป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำการใด ๆ ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ หรือขาดความเชื่อถือในตำแหน่งหน้าที่

การถูกลงโทษทางวินัยจึงถือเป็นความรับผิดชอบของข้าราชการผู้กระทำฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือข้อปฏิบัติ ซึ่งเป็นมาตรการที่เป็นผลร้ายต่อข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย การสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาที่อาจมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องกระทำการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมว่าข้าราชการผู้ถูกลงโทษ

¹ ภูมิ มูลศิลป์ และคณะ. (2565). *ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 323.

จะไม่ถูกลงโทษทางวินัยเนื่องจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชา หรือกลั่นแกล้งให้ถูกลงโทษทางวินัย ดังนั้น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจต้องไม่กระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หลักกฎหมายทั่วไป รวมถึงไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษ และค่านึงได้สัดส่วนประกอบด้วย

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายสำคัญที่ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 53²

² มาตรา 53 ภายใต้บังคับมาตรา 45 วรรคหนึ่ง มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 58 มาตรา 64 มาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ เมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.ค.ศ. แล้วให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ ก.ค.ศ.

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 38 ข. (5) ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) ในสถานศึกษา ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(5) การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย เว้นแต่ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษให้ดำเนินการตาม (1) โดยอนุโลม

ที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยหลักแล้ว เกิดขึ้นเมื่อมีข้อเท็จจริงหรือมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นข้อห้าม (Prohibition) ในหน้าที่ของข้าราชการพึงปฏิบัติตามที่กฎหมาย ว่าด้วยวินัยข้าราชการกำหนดไว้ ผู้บังคับบัญชาย่อมมีหน้าที่สืบหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ถูกกล่าวหา มีมูลอันควรกล่าวหาทางวินัยหรือไม่ และกรณีมีมูลควรกล่าวหาว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 98 วรรคหนึ่ง³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา กรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และในการสอบสวน จะต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา โดยการสอบสวนต้องดำเนินการ

(6) การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งอาจารย์ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และตำแหน่งศาสตราจารย์ ตามมาตรา 38 ก. (3) ถึง (6) ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับ โดยอนุโลมโดยให้สถานบันอุดมศึกษาทำหน้าที่แทน ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวรรคหนึ่ง (2) ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ เลขธิการสภาการศึกษา เลขธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขธิการคุรุสภา เป็นกรรมการ และเลขธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่คัดเลือกบุคคล ที่สมควรได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามจำนวน เขตพื้นที่การศึกษา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือก ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่บัญญัติถึงผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ให้หมายถึงผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุตามวรรคหนึ่ง (1) หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) หรือ (6) แล้วแต่กรณี ³ มาตรา 98 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริง และความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจง และนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550⁴ เมื่อการสอบสวนแล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัย (Procedure) ย่อมถือเป็นผู้กระทำผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษทางวินัย ซึ่งโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก โดยมาตรา 99⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติกรณีผลการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาได้รับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำความผิดผู้บังคับบัญชา ย่อมมีอำนาจสั่งยุติเรื่อง หากผลการสอบสวนฟังได้ว่ากระทำความผิดวินัยผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามมาตรา 100 ซึ่งมาตรา 100 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่⁶ ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และความผิดวินัยไม่ร้ายแรงออกเป็นสองกรณี ดังนี้

⁴ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือเรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. อาศัยอำนาจตามมาตรา 98 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในการออกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย เช่น คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน ขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนทางวินัย การสอบปากคำพยานบุคคล การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา การเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหาและนำสืบพยานหลักฐาน การสรุปสำนวน การประชุมของคณะกรรมการสอบสวน การรายงานผลการสอบสวนทางวินัย รวมถึงความบกพร่องของการดำเนินการทางวินัยที่เกิดจากการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมายบางกรณี

⁵ มาตรา 99 เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 98 แล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำความผิดวินัยให้สั่งยุติเรื่อง ถ้าฟังได้ว่ากระทำความผิดวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา 100 และในกรณีที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษ ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

⁶ มาตรา 100 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

(1) กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ผู้บังคับบัญชาต้องนำความเห็นเสนอต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา⁷ ของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณา และเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้วมีมติประการใด ผู้บังคับบัญชาจะต้องออกสั่งไปตามนั้น สำหรับวิธีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 97⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติวิธีการออกคำสั่งลงโทษแก่ข้าราชการครู

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกให้ดำเนินการดังนี้

(1) สำหรับตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ตำแหน่งศาสตราจารย์ และผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะใดซึ่งกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือเป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามวรรคหก หรือที่นายกรัฐมนตรีนครหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรคห้า ให้เสนอ อ.ก.ค.ศ. พิจารณา

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

๑๓๑

๑๓๑

⁷ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คือ คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 3 เมษายน พุทธศักราช 2560 พ.ศ. 2565 ข้อ 14 กำหนดให้คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา” และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา” สำหรับแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดไว้

⁸ มาตรา 97 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ อ.ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยานหลักฐาน โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความคิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

และบุคลากรทางการศึกษาที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องทำเป็นคำสั่งที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกลงโทษ กระทำความคิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใดและมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่ง เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548

(2) กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่ต้องสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ผู้บังคับบัญชามีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษได้ตามความเหมาะสมกับพฤติการณ์ความผิด หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ผู้บังคับบัญชา อาจงดโทษโดยวิธีการทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือว่ากล่าวตักเตือนได้ สำหรับอำนาจการสั่งลงโทษ วินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้ได้บังคับบัญชาในสถานใด ได้เพียงใด จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (2)⁹ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The Nation Counter Corruption Commission) เรียกโดยย่อว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมาตรา 91 (2)¹⁰

⁹ มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

๑๓๑

๑๓๑

¹⁰ มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนักงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย¹¹ ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องเป็นไปตามมาตรา 98 วรรคหนึ่งและวรรคสี่¹² แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

¹¹ อรรถิข สุขบาล. (2563). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 95.

¹² มาตรา 98 เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนงานการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

๑๓๑

๑๓๑

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาแล้ว ให้ส่งส่วนงานการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

๑๓๑

๑๓๑

เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา¹³

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยตามอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการเพื่อสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จะถือเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน แต่การกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสองฉบับกลับส่งผลให้เกิดการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษทางวินัยตามขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาอาจมีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้อีก โดยการที่กฎหมายทั้งสองฉบับให้อำนาจผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกัน ย่อมทำให้เกิดการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซ้ำซ้อน

เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยังพบว่า การออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนอาจพบได้ในขั้นตอนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย โดยการรายงานการดำเนินการทางวินัยถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินการทางวินัย มีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตรวจสอบกระบวนการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ของคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ โดยผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีอำนาจปรับเปลี่ยนฐานความผิดสถานโทษ หรือสั่งให้

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). *แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน. ส่วนที่ 1 หน้า 1.

แก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งมาตรา 104 วรรคหนึ่ง¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติขั้นตอนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย เมื่อเสร็จการดำเนินการทางวินัยและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปได้พิจารณารายงานดังกล่าวแล้วเห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และด้วยเหตุที่ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปมีอำนาจปรับเปลี่ยนสถานโทษ การเพิ่มโทษจากระดับโทษเดิมซึ่งเป็นการลงโทษสำหรับการกระทำครั้งเดียวกัน ย่อมถือว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนที่ส่งผลต่อกระทบต่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษมากยิ่งขึ้น ดังนั้น

¹⁴ มาตรา 104 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการไปแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่าการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้แจ้งหรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป

(2) การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

ประเด็นการออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาได้เคยสั่งลงโทษไปแล้ว และการออกคำสั่งลงโทษใหม่เป็นการเพิ่มโทษตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 104 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และตามมติ ก.ค.ศ.¹⁵ ซึ่งมีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 104 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยปัญหาเกี่ยวกับการการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซ้ำซ้อนอาจวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายได้ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีพฤติกรรมทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และหากผู้ร้องเรียนได้นำเรื่องเดียวกันยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เช่นกัน โดยการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 91 (2) และมาตรา 98 ไต่สวนและชี้มูลความผิด และส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการที่แตกต่างหากจากกระบวนการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งดำเนินการ

¹⁵ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า ก.ค.ศ. เป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ เสริมสร้างและพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เป็นพลเมืองที่มีความรู้ มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศในอนาคต และตามมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

โดยผู้บังคับบัญชา ดังนั้น แม้ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นกระทำการทุจริตในภาครัฐและมีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำในความผิดเดียวกันนี้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้อีก

ประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม เพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาได้เคยสั่งลงโทษไปแล้ว หรือการสั่งลงโทษซ้ำซ้อนในขั้นตอนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี ซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งลงโทษ ทั้งนี้ การเพิ่มโทษโดยการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่มีความรุนแรงกว่าคำสั่งลงโทษเดิม และกระทบต่อสิทธิของข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษมากยิ่งขึ้น การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมให้สิ้นผลไป ก่อนการออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่มีสถานโทษสูงขึ้น และด้วยเหตุที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง เมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีเพียงบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปมีอำนาจสั่งเพิ่มโทษ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมไว้ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน ดังนั้น การลงโทษทางวินัยกรณีดังกล่าวจึงต้องนำหลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อมีคำสั่งลงโทษใหม่ที่มีผลเป็นการเพิ่มโทษนั้นมีแนวทางการพิจารณาแยกออกเป็นสองแนวทาง คือ คำสั่งลงโทษใหม่มีผลเป็นการลดคำสั่งลงโทษเดิมที่ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมก่อน และคำสั่งลงโทษใหม่ถือเป็นการสั่งลงโทษซ้ำในมูลความผิดเดียวกันที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมก่อน ซึ่งในเรื่องดังกล่าวมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 วินิจฉัยว่า

การลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นการลงโทษข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียวเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป และต้องห้ามตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หาได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไป (Principle of General Law) ที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ห้ามมิให้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครองแต่อย่างใดไม่ และในเรื่องเดียวกันคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องเสรีจที่ 32/2547 ให้ความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งรวมถึงการไต่สวนวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร้ายพิศปกติทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ด้วย เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่คนใดกระทำการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ และตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าไม่มีมูลความผิดข้อกล่าวหาดังกล่าวก็เป็นอันตกไป แต่ถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดก็จะดำเนินการต่อไป โดยหากมีมูลความผิดวินัยก็จะดำเนินการตามมาตรา 92 แต่ถ้ามีมูลความผิดอาญาที่จะดำเนินการตามมาตรา 97 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่พนักงานเทศบาลในกรณีนี้ จึงเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด¹⁶ เมื่อวิเคราะห์จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกาย่อมเห็นได้ว่า การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายังขาดความชัดเจนในหลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับเพิกถอน

¹⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล ในเรื่องเสรีจที่ 32/2547.

คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อมีคำสั่งลงโทษใหม่ และกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ไม่มีบทบัญญัติรองรับการดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวขึ้นอยู่กับ การพิจารณาเทียบเคียงแนวคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยไว้แตกต่างกัน ส่งผลให้การบังคับกฎหมายไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประการที่สาม ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งออกโดยขัดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านตั้งแต่กระบวนการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนขั้นตอนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยการอุทธรณ์ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระหว่างการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกลงโทษอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเฉพาะในประเด็นการใช้ดุลพินิจกำหนดสถานโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ส่งผลให้ผู้ถูกลงโทษขาดโอกาสโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือโต้แย้งประเด็นการสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เพื่อขอให้ตรวจสอบและแก้ไขบรรเทาความเสียหายดังกล่าวภายในฝ่ายปกครอง ทำให้การหยิบยกประเด็นปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจำเป็นต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพียงอย่างเดียว เพื่อขอให้ศาลวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินการมากกว่าการดำเนินการภายในฝ่ายปกครอง

กรณีจึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการการดำเนินการเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้โดยชัดเจนในกฎหมาย เมื่อมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่กำหนดไว้เป็นกรอบกว้าง ๆ ไม่ครอบคลุมเกี่ยวกับการลงโทษใหม่ หรือการสั่งเพิ่มโทษเพื่อแก้ไขปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ซ้ำซ้อนประเด็นการสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจึงเป็นประเด็นปัญหาที่ควรศึกษา เพื่อหาทางแก้ไข

และนำมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติงาน และให้เกิดความเป็นธรรมต่อข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ข้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. เพื่อให้เข้าใจถึงแนวความคิด และหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการห้ามดำเนินคดีซ้ำ ในระบบกฎหมายไทย และของต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา
4. เพื่อวิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนที่ศาลปกครองวินิจฉัย ว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผลทางกฎหมายของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว
5. เพื่อหาข้อสรุป และข้อเสนอที่เหมาะสมจากการวิเคราะห์คำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน เพื่อแก้ปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการสั่งเพิ่มโทษ ขององค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการในชั้นการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่อาจขัดต่อหลักการที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และอาจขัดต่อบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ห้ามมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้อำนาจจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง ประกอบกับแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมก่อนออกคำสั่งลงโทษใหม่ยังขาดความชัดเจน เนื่องจากองค์รวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยังพบว่าไม่มีบทบัญญัติวิธีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อป้องกันปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ จึงควรศึกษากฎหมาย ทฤษฎี หรือหลักการที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาปรับใช้ให้ถูกต้อง เหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ คำพิพากษาของศาล ประกอบการค้นคว้าตำรา หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความทางวิชาการ เอกสารราชการ และเอกสารอื่น ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์แก้ไข้ปัญหาและทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*ne bis in idem* หรือ Double Jeopardy) ที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักสากลต่อไป

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อำนาจการสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา และอำนาจการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย รวมถึงหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*ne bis in idem* หรือ Double Jeopardy) โดยทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับทฤษฎีกฎหมายของไทย และของต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. ทำให้ทราบถึงข้อความคิด และหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการห้ามดำเนินคดีซ้ำในระบบกฎหมายไทย และของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. ทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน และผลทางกฎหมายของการออกคำสั่งลงโทษดังกล่าว
5. ทำให้ได้ข้อสรุป และข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์คำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน เพื่อแก้ปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

บทที่ 2

แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการดำเนินการทางวินัยซ้ำซ้อน ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงแนวคิด และหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายอาญาเกี่ยวกับหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ หรือ *ne bis in idem* ที่มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ รวมถึงข้อยกเว้นของหลักดังกล่าวในกฎหมายไทย มาตรฐานสากล และกฎหมายต่างประเทศว่ามีหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อย่างไร เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ในมูลความผิดเดียวกันที่ไม่ได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งเดิมก่อนถือเป็นการลงโทษซ้ำและต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดซ้ำในความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว อันเป็นหลักของกฎหมายทั่วไปทางอาญาที่ศาลปกครองนำมาใช้กับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำของฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นต้องศึกษาเพื่อให้เข้าใจถึงแนวคิด ทฤษฎี และข้อความคิดเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวเพื่อนำหลักการไปใช้ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และนำไปใช้ประกอบเป็นแนวคิดในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการลงโทษซ้ำของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.1 ความหมายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

นิยามความหมายของคำว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” ตามมาตรา 4¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้คำนิยามไว้ว่า

¹ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ บุคคลที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีสิทธิได้รับเงินเดือน จากเงินงบประมาณแผ่นดินในงบของบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัตินิยาม ความหมายของคำว่า “ข้าราชการครู” และคำว่า “บุคลากรทางการศึกษา” ไว้ว่า “ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ประกอบวิชาชีพครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา โดยมีทำหน้าที่หลักทางด้านการศึกษา กล่าวคือ การสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ ของผู้เรียน “บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารงานด้านการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ดูแล และบริหารงานเกี่ยวกับการศึกษา รวมถึงการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ตำแหน่งผู้บริหาร สถานศึกษา คือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา สำหรับตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา คือ ผู้อำนวยการ เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้การผู้สนับสนุนการศึกษา และเป็นผู้ให้บริการเกี่ยวกับการ จัดการเรียนการสอน การนิเทศการบริหารการศึกษา

กล่าวโดยสรุปคือ ข้าราชการครูมีบทบาทหน้าที่หลักเกี่ยวกับงานด้านการเรียนการสอน ด้านวิชาการต่าง ๆ ส่วนบุคลากรทางการศึกษามีบทบาทในด้านการบริหารงานด้านการศึกษา งานนโยบาย ตลอดจนงานบริหารงานบุคคลและดูแลด้านการสนับสนุนการบริหารการศึกษา

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการให้คุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) หมายถึง ความมีค่าของมนุษย์แต่ละคน ทั้งในแง่ของควมมีค่าในตัวของผู้นั้นเองและในสถานภาพของความเป็นมนุษย์ของแต่ละคน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคนอันที่ไม่อาจจะพรากเสียได้ การที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กลายเป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคนที่ไม่อาจพรากได้ ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กลายเป็นความหมายจำเพาะและเป็นตัวกำหนดความหมาย

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้าน การสอนและการวิจัยในสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุน การศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

ของความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยาย² ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ สีผิว ศาสนา หรือสัญชาติ เมื่อกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มักไม่คำนึงถึงความสามารถทางสติปัญญาในการรับรู้สิ่งต่าง ๆ ของผู้นั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มีเพียงความเป็นมนุษย์เท่านั้นที่เป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ความมีศักดิ์ศรี ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคนดังกล่าวกลายเป็นแก่นสาระสำคัญตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ อย่างปฏิเสธไม่ได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจถูกพราก หรือทำให้สูญหายไปด้วยวิธีการใด ๆ ได้³

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นหลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน โดยเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาด้วยความมีศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การปฏิบัติต่อกันจึงต้องเคารพในความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียม การทำร้ายหรือทำทรมานอย่างทารุณ โหดร้าย การลงโทษด้วยวิธีการใด ๆ ที่เป็นการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ หรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการดูถูกเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น การนำคนมาเป็นทาส การค้ามนุษย์ จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะยอมรับได้ ทั้งนี้ ในระดับนานาชาติ แนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights 1948) (UDHR) ที่บัญญัติรับรองว่า มนุษย์ทุกคนล้วนเกิดมาพร้อมอิสรภาพ เสรีภาพ เกียรติศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกัน มนุษย์ทุกคนต่างมีเหตุผลและมีมโนธรรม และควรประพฤติปฏิบัติต่อบุคคลอื่นด้วยจิตวิญญาณความเป็นภราดร⁴ และเป็นหลักการที่บังคับใช้กับบุคคลทั่วไป ตามมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และกฎหมายที่ตราจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่อาจตรากฎหมายที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลดังที่ระบุไว้

² Klaus Kübler. (1965). *Über Wesen und Begriff der Grundrechte*. Diss: Tübingen. s. 90.

³ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา. (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 23-24.

⁴ ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรี และสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมีมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง (Article 1 All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.)

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 ที่บัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การลงโทษโดยวิธีทารุณ โหดร้ายหรือการปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ จึงเป็นสิ่งที่ขัดต่อปณิญาสากกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน⁵

ย้อนไปราวคริสต์ศตวรรษที่ 15 (15th Century) ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสถานะเป็นเพียงผู้ถูกกระทำในทางคดีไม่มีสิทธิใด ๆ ในการต่อสู้คดี กล่าวคือ ผู้ปกครองมีอำนาจในการกำหนดวิธีการชำระคดีตามวิธีและแนวทางที่ตนต้องการ หลักการปกครองโดยกฎหมาย (the Rule of Law) ยังไม่ถูกยอมรับ ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่มีสิทธิใด ๆ ในทางคดี ไม่มีสิทธิในการนำพยานที่จะเบิกความยืนยันความบริสุทธิ์ของตนเองเพื่อเข้าให้การในคดี ผู้ปกครองจะเป็นผู้กำหนดเองว่าใครบ้างที่จะมาให้การได้บ้าง การชำระคดีความในยุคสมัยนี้ใช้วิธีการทรมานผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพ เพราะคำรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นสัญลักษณ์ที่ทำให้ประชาชนรู้ถึงการชำระสะสางในคดีนั้นได้ดำเนินการโดยถูกต้องชอบธรรมแล้ว จึงกล่าวได้ว่าในยุคสมัยนี้มีการจับกุมดำเนินคดีจำคุกหรือประหารชีวิตผู้ถูกกล่าวหาได้ตามอำเภอใจ และไม่มีกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เนื่องจากในยุคสมัยนี้ไม่มีหลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ที่ดีและเป็นธรรมเพียงพอต่อมาเกิดความตื่นตัวและเคลื่อนไหวตอบโต้ต่อการใช้อำนาจกล่าวหาดำเนินคดีต่อบุคคลตามอำเภอใจและความทารุณโหดร้ายที่เกิดในระหว่างสงคราม โลกครั้งที่สองอย่างแพร่หลายในสังคมระดับนานาชาติ จึงเป็นที่มาของปณิญาสากกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948 ข้อ 3⁶ ที่รับรองว่า บุคคลมีสิทธิที่จะมีชีวิตมีเสรีภาพ และความมั่นคงปลอดภัย และในข้อ 10⁷ บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับความเท่าเทียมกันในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย โดยคณะบุคคลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการตัดสินสิทธิและข้อผูกพันใด ๆ และคดีอาญาใด ๆ ที่ถูกกล่าวหาโดยปณิญาสากกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948 ได้รับรองเรื่องความเป็นธรรม (Fair) ในการดำเนินคดี

⁵ อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 64 - 65.

⁶ ข้อ 3 บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในเสรีธรรมและความมั่นคงแห่งร่างกาย (Article 3 Everyone has the right to life, liberty and security of person.)

⁷ ข้อ 10 บุคคลชอบที่จะเท่าเทียมกันอย่างบริบูรณ์ในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย โดยศาลซึ่งเป็นที่อิสระและไร้อคติในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนข้อที่ตนถูกกล่าวหาใด ๆ ทางอาญา (Article 10 Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.)

และต่อมาหลักการและแนวคิดเรื่องการดำเนินคดีที่เป็นธรรมได้รับการพัฒนาจนเกิดการยอมรับ และตอบสนองอย่างต่อเนื่อง⁸

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอน ผู้ต้องหา จำเลยและผู้ต้องโทษ คดีอาญาถือเป็นกลุ่มคนบุคคลหนึ่งที่ไม่อาจจะเลยได้ บุคคลเหล่านั้นควรที่จะต้องได้รับการปฏิบัติ ที่เหมาะสมถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งความเชื่อนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (the Philosophy of Natural Law) ปรัชญากฎหมายธรรมชาติเริ่มต้นที่อารยะธรรมยุคกรีกโบราณ คือ รัฐสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด ประชาชนมีหน้าที่สร้างรัฐ โดยต้องยอมเสียสละประโยชน์ส่วนตน และรัฐต้องเป็นหลักประกันในทุกด้านแก่ประชาชน กฎหมายธรรมชาติเกิดมาด้วยตนเอง โดยที่มนุษย์ไม่ได้กำหนดเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐ คือ การใช้เหตุผลเป็นกฎเกณฑ์อุดมคติ ที่มีขึ้นเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างเอกชนกับกลุ่มบุคคลส่วนรวม และสมดุลระหว่างเสรีภาพ ส่วนบุคคลกับความเสมอภาคของทุกคน การใช้ชีวิตของมนุษย์ตามปรัชญาดังกล่าวจะเป็นไปได้ ก็ต่อเมื่อดำเนินการภายใต้หลักเหตุผลและความยุติธรรม กล่าวคือ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และกฎหมายต้องสอดคล้องกับธรรมชาติมนุษย์มากที่สุด โดยหารคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบุคคล โดยนักปรัชญากฎหมายธรรมชาติได้ให้คำนิยามในเรื่องกฎหมายกับการปกครอง ดังนี้⁹

1. John Locke (ค.ศ. 1632 - ค.ศ. 1704) กล่าวว่า มนุษย์มีธรรมชาติที่ดีเป็นคนมีเหตุผล มีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ และรู้จักเคารพเสรีภาพของกันและกัน รัฐมีหน้าที่เพื่อดำรงไว้ซึ่งสิทธิ ในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สินของประชาชน และรัฐไม่อาจทำลายสิ่งเหล่านี้ได้

2. Jean-Jacques Rousseau (ค.ศ. 1712 - ค.ศ. 1778) กล่าวว่า มนุษย์มีธรรมชาติที่ดีมีสิทธิ และเสรีภาพไม่จำกัดแต่ไม่มีความมั่นคงในเสรีภาพ เพื่อให้เกิดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ มนุษย์จึงตกลงทำสัญญาประชาคมสละสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้ผู้ปกครองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และปกป้องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 271.

⁹ สุพิศ ประณีตพลกรัง. (2566). *หลักและทฤษฎีกฎหมายอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 177.

สำหรับมุมมองด้านกฎหมายของสำนักกฎหมายธรรมชาติมองว่า กฎหมายไม่สมบูรณ์เนื่องจากกฎหมายไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามสิทธิตามธรรมชาติได้ มนุษย์จึงจำเป็นต้องมาตกลงมาอยู่ร่วมกัน โดยก่อตั้งอำนาจปกครองขึ้นเพื่อให้ผู้ปกครองใช้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสันติสุขและความสงบเรียบร้อยในสังคม สัญญาประชาคมนี้ ผู้ปกครองให้สัญญากับพลเมืองว่าจะใช้อำนาจเพื่อการดูแลความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม และพลเมืองสัญญาว่าจะเชื่อฟังอำนาจปกครอง แต่ผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายธรรมชาติด้วย อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ปกครองฝ่าฝืนกฎหมายธรรมชาติอย่างร้ายแรง พลเมืองก็อาจอ้างสิทธิป้องกันตามกฎหมายขึ้นเป็นข้อต่อสู้ที่จะต่อต้านอำนาจปกครองได้ โดยมีทฤษฎีว่า มนุษย์เกิดมามีสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการติดตัวมาตามธรรมชาติแล้ว และกฎหมายธรรมชาตินั้นอยู่เหนือปรากฏการณ์ทั้งหลาย

กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยยอมรับเอาหลักการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกกล่าวหาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่น บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำความผิดได้ ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนการมีคำพิพากษาถึงเป็นที่สุดท้ายและจะแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ (Innocent) เพียงแต่ไม่อาจใช้วิธีการทรมานเพื่อให้ได้มาซึ่งสารภาพ เพราะถือว่าเป็นการลงโทษก่อนที่จะมีการพิจารณาและพิพากษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ต้องหาไว้โดยละเอียด รวมถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติรายละเอียดการรับรองสิทธิของผู้ต้องหาไว้หลายประการ เช่น ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ผู้ต้องหามีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ พนักงานสอบสวน (Inquiry Official) ต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้ ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนตักเตือน พุดให้ท้อใจหรือใช้กลอุบายอื่นใด ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใด ๆ เพื่อจูงใจให้เขาให้การอย่างไร ๆ ในเรื่องที่ต้องหา นั้น ทั้งนี้ หลักการเหล่านี้

ถูกกำหนดขึ้นเพื่อจำกัดและสร้างขั้นตอนการใช้อำนาจรัฐให้มีหลักประกันที่ดีที่สุดที่จะให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างเต็มที่ในการต่อสู้คดี เพื่อป้องกันการลงโทษทางอาญาผู้บริสุทธิ์¹⁰

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยได้ยอมรับหลักการ *ne bis in idem* ซึ่งเป็นหลักการที่รองรับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยความคุ้มครองบุคคลจากการถูกดำเนินคดีในศาลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำที่ความผิดอันเป็นฐานแห่งการถูกดำเนินคดีที่ศาลได้พิพากษายกฟ้องแล้ว หรือได้พิพากษาลงโทษในการกระทำที่ถูกกล่าวหาแล้ว แนวความคิดภายใต้หลักการนี้ได้ให้เหตุผลว่าการดำเนินคดีหลายครั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาในการกระทำครั้งเดิมที่ผู้ถูกพิจารณาและพิพากษาไปแล้วถือเป็นความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกดำเนินคดี และถูกบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมาตรา 39 (4)¹¹ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องจะนำคดีมาฟ้องใหม่ไม่ได้ถือว่าคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง และต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าจำเลยต้องถูกดำเนินคดีในคดีนั้นอย่างแท้จริงไม่ใช่เพียงดำเนินคดีในลักษณะสมยอมกัน โดยคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในคดีก่อนย่อมมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา 39 (4) จะต้องเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่จำเลยอย่างแท้จริง หากคดีก่อนเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีกันอย่างสมยอมเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องโดยหวังผลป้องกันมิให้รัฐสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่อจำเลยได้อีกและไม่ใช่เป็นการดำเนินคดีแก่จำเลยที่แท้จริงสิทธินำคดีอาญามาฟ้องจึงยังไม่ระงับซึ่งแตกต่างจากกรณีการลงโทษบุคคลตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ตามมาตรา 7 (2) (3)¹²

¹⁰ ปกป้อง ศรีสนิท. (2563). *สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 19.

¹¹ มาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปดังต่อไปนี้

- (1) โดยความตายของผู้กระทำความผิด
- (2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย
- (3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37
- (4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

๑๓๑

๑๓๑

¹² มาตรา 7 ผู้ใดกระทำความผิดดังระบุไว้ต่อไปนี้ นอกราชอาณาจักรจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร คือ

- (1) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 107 ถึงมาตรา 129
- (2) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 240 ถึงมาตรา 249 มาตรา 254 มาตรา 256 มาตรา 257 และมาตรา 266 (3) และ (4)

มาตรา 8¹³ และมาตรา 9¹⁴ ประมวลกฎหมายอาญา ที่กฎหมายห้ามไม่ให้ลงโทษผู้นั้นในราชอาณาจักร เพราะการกระทำนั้นถ้าได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น หรือศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษและผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว¹⁵

กล่าวโดยสรุป หลักการไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้ง *ne bis in idem* ถือเป็นหลักการ ที่มีแนวคิดเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์เกิดมาพร้อมสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการติดตัวมาตามธรรมชาติ

2.4 หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ หรือ *ne bis in idem* เป็นหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์มิให้บุคคลต้องรับโทษสำหรับการกระทำผิดเพียงครั้งเดียวสองครั้ง มาจากแนวคิดว่าบุคคลจะไม่เดือดร้อนซ้ำสองในการกระทำครั้งเดียวได้ถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายในเรื่อง

(2 ทวิ) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 282 และมาตรา 283

(3) ความผิดฐานชิงทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 339 และความผิดฐานปล้นทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 340 ซึ่งได้กระทำในทะเลหลวง

¹³ มาตรา 8 ผู้ใดกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร และ

(ก) ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนไทย และรัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้น หรือผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษ หรือ

(ข) ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนต่างด้าว และรัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นผู้เสียหาย และผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดคงระบุนไว้ต่อไปนี้จะต้องรับโทษภายในราชอาณาจักร คือ

(1) ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 217 มาตรา 218 มาตรา 221 ถึงมาตรา 223 ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีเกี่ยวกับมาตรา 220 วรรคแรก และมาตรา 224 มาตรา 226 มาตรา 228 ถึงมาตรา 232 มาตรา 237 และมาตรา 233 ถึงมาตรา 236 ทั้งนี้ เฉพาะเมื่อเป็นกรณีต้องระวางโทษตามมาตรา 238

(2) ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 264 มาตรา 265 มาตรา 266 (1) และ (2) มาตรา 268 ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีเกี่ยวกับ มาตรา 267 และมาตรา 269

(3) ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 มาตรา 280 และมาตรา 285 ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับ มาตรา 276

๑๓๑

๑๓๑

¹⁴ มาตรา 9 เจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 นอกราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร

¹⁵ อุดม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 202.

การห้ามดำเนินคดีซ้ำ และเป็นหลักสากลที่ระบบกฎหมายทุกประเทศยอมรับ จึงต้องศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี รวมถึงข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าว

2.4.1 ความเป็นมาของหลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ

หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำมีต้นกำเนิดในสมัยกรีกและโรมันถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นการทั่วไป และเป็นส่วนหนึ่งในหลักแห่งความเป็นสากลของความยุติธรรม และเป็นหลักการแห่งความเป็นสากลของความรู้สึชอบ (The universal law of reason, justice and conscience)¹⁶ กล่าวคือ มีความรู้สึกชอบธรรมฝังแน่นอยู่ในหลักกฎหมายและต่อต้านความคิดที่จะพิจารณาผู้ถูกกล่าวหามากกว่าหนึ่งครั้งในความผิดเดียวกัน

หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำปรากฏช่วงศตวรรษที่ 12 ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) อธิบายหลักการนี้ว่าพระเจ้าทรงห้ามมิให้ลงโทษการกระทำเดียวกันถึงสองครั้ง และมีแนวคิดมาจากความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาที่ถูกพัฒนาขึ้นมาจากหลักกฎหมายปิดปาก คำพิพากษาเป็นคำตัดสินของกษัตริย์ มีความศักดิ์สิทธิ์ และต้องยอมรับเป็นที่ยุติซึ่งไม่อาจพิสูจน์หรือเปลี่ยนแปลงเป็นอื่นได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวเชื่อว่าการฟ้องร้องควรมีที่สิ้นสุดและมีข้อยุติ และบุคคลไม่ควรที่จะต้องได้รับความเสี่ยงภัยทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาถึงสองครั้งในการกระทำผิดครั้งเดียว¹⁷

การพิจารณาเกี่ยวกับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำถูกใช้ใน ช่วงศตวรรษที่ 13 ซึ่งเกิดการพิพาทระหว่างเซนต์ ไรมัสและพระเจ้าเฮนรีที่ 2 เนื่องจากเกิดปัญหาว่าจำเลยถูกศาลอาณาจักรลงโทษในความผิดหนึ่งมาแล้ว ต่อมาจำเลยคนเดียวกันถูกศาลอาณาจักรพิพากษาลงโทษอีก จึงเกิดแนวคิดที่จะนำหลักการห้ามฟ้องซ้ำ (Double Jeopardy) มาใช้ในการพิจารณาคดี¹⁸

ในภายหลังตุลาการ (Judiciary) ซึ่งฐานะเป็นผู้ช่วยประมุขของรัฐได้ประกาศให้มีหลักการคุ้มครองคู่ความว่าด้วยหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ โดยให้ตุลาการโรมันยึดมั่นอยู่บนรากฐานของความยุติธรรม โดยแสดงออกมาในชื่อว่าหลัก Res judicata หรือ *res adjudicate* ซึ่งเป็นหลัก

¹⁶ Mulford Q. Sibley. (1972) Conscience, Law, and the Obligation to obey. *The Monist*. 54(4), Oxford University Press. p. 556.

¹⁷ พงศ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล. (2525). *กฎหมายปิดปาก*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 210-211.

¹⁸ James E. King. (1979). *The Problem of Double Jeopardy in successive federal - state prosecution: A fifth amendment solution*. Stan. L. Rev. p. 477, p. 479 F.N. (6).

ที่ใช้ในคดีแพ่ง ส่วนคดีอาญาใช้ชื่อว่า *Autrefois acquit*, *Autrefois convict* กล่าวคือ หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำเป็นหลักการทั่วไปใช้ได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา โดยใจความสำคัญของหลักการคือ เมื่อศาลพิพากษาคดีเป็นที่สุดแล้วย่อมเป็นอันยุติ ผู้หนึ่งผู้ใดจะรื้อฟื้นเรื่องเดิมมาฟ้องร้องใหม่อีกไม่ได้ และหลักการดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายโรมันและถูกนำไปใช้เป็นสภานิติบัญญัติมาโดยตลอด ดังนี้¹⁹

1. *nemo bis punitur pro eodem delicto* แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า No one ought to be punished twice for the same offense. หรือ No man shall be place in peril of legal penalties more than once upon same accusation. หมายความว่า การกระทำความผิดครั้งเดียวหรือกรรมเดียวเป็นการผิดกฎหมายบทเดียวกันหรือหลายบทก็ตาม จำเลยจะต้องรับโทษเพียงครั้งเดียวเท่านั้น จะลงโทษจำเลยในการกระทำเดียวกันสองครั้งไม่ได้เด็ดขาด²⁰

2. *nemo debet bis vexari pro una et eadeh causa* แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า No man ought to be twice trouble or harassed for one and the same cause. หมายความว่า บุคคลจะต้องถูกรังควาน หรือรับความลำบากสองครั้งเนื่องจากการกระทำความผิดครั้งเดียว²¹ โดยหลักการนี้เป็นที่รู้จักกันในสำนวนย่อ ๆ ว่า “*ne bis in idem*”

ใน ค.ศ. 1641 หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำเป็นที่ยอมรับในนานอารยประเทศและปรากฏใน The Massachusetts Body of Liberties ซึ่งเป็นหลักการห้ามฟ้องซ้ำและหลักการนี้ถูกระบุใน Bill of Rights ในรูปของ Double Jeopardy²²

ในการประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ซานฟรานซิสโก เมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1945 ที่ประชุมใหญ่ได้ลงมติรับรองกฎบัตรสหประชาชาติ โดยในกฎบัตรสหประชาชาติเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของสหประชาชาติที่ต้องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง และได้มีการก่อตั้งคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติเพื่อกำหนดการจัดทำสาสน์รับรองสิทธิมนุษยชน

¹⁹ พิชัยศักดิ์ หอยางกูร. (2554). *รวมศัพท์และภาษานิติบัญญัติไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 3.

²⁰ August Wilhelm Heffter. (1873). *Non bis in idem with regard to the printed draft of a “German Criminal Procedure Code”*. German: Trowitzsch, p. 5.

²¹ จุฑามาส เกียรติวรศรีกุล. (2561). *การฟ้องคดีอาญา : ศึกษากรณีผู้เสียหายช่วยเหลือจำเลยในคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 32.

²² John C. Klotter and Jacqueline R. Kanovitz. (1977). *Constitutional law for police*. Cincinnati: Anderson Publishing Co. p. 286.

ในนามสหประชาชาติ และได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ จากนั้น คณะกรรมการได้ยกร่างสาสน์รับรองสิทธิมนุษยชน²³ คือ ร่างปฏิญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เพื่อดำเนินการให้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ในรัฐต่าง ๆ โดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเป็นการรับรองสิทธิพื้นฐาน ของมนุษย์²⁴

หลักการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำถูกบัญญัติไว้ในปฏิญญาปฏิญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นบทบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามแต่อย่างไร เพียงชวนให้ รัฐสมาชิกถือปฏิบัติตาม แต่รัฐสมาชิกในขณะนั้นเพิกเฉยต่อบทบัญญัติปฏิญญาดังกล่าว เนื่องจากเป็นเพียงมาตรการทั่วไปของทุกชนชาติ ทุกคน และทุกองค์การของสังคมต่าง ๆ ให้ตระหนักอยู่เสมอและพยายามสร้างความเข้าใจให้ศึกษา ตลอดจนส่งเสริมให้มีการเคารพ ต่อสิทธิและเสรีภาพ และให้ใช้มาตรการก้ำกัหน้าทั้งในระดับชาติ ระดับสากล ให้เป็นที่ยอมรับ และมีประสิทธิภาพ²⁵

การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับเรื่องการห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำในสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ. 1953 เป็นคดีระหว่าง Bartkus v. Illinois เมื่อ Bartkus ถูกพิจารณาใน Federal District Court ในตำบล ทางตอนเหนือของรัฐ Illinois ถูกพิจารณาในความผิดข้อหาปล้นทรัพย์ โดยถูกขุนชี้ขาดให้ยกฟ้อง ต่อมารัฐ Illinois ได้ยื่นฟ้อง Bartkus โดยมีข้อเท็จจริงเหมือนกับคดีแรกและถูกขุนได้วินิจฉัย ขี้ขาดว่ามีความผิดและถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิต จำเลยยื่นอุทธรณ์ว่าเคยถูกพิจารณา และพิพากษามาในคดีเดียวกันนี้แล้วแต่ศาลอุทธรณ์ยกคำร้อง ซึ่งเรื่องดังกล่าวผู้พิพากษาคนหนึ่งที่นั่งพิจารณาคดีได้มีความเห็นแย้งว่าศาลไม่ควรรับพิจารณาคดีนี้อีก เนื่องจากเป็นการฟ้องซ้ำ ในคดีอาญา (Double Jeopardy)²⁶

²³ กุลพล พลวัน. (2554). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 252:

²⁴ ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2549). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 96 - 97.

²⁵ สุข เปรุณาวิน. (2512). *คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2 ความตกลงระหว่างประเทศ ประกอบการศึกษาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 91.

²⁶ จุฑามาส เกียรติวรศรีกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 34.

ใน ค.ศ. 1966 องค์การสหประชาชาติลงความเห็นว่าจะต้องมีอนุสัญญาที่มีผลใช้บังคับในทางกฎหมายกับประเทศที่ลงนามในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1945 ต้องปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวเพื่อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงเริ่มร่างกติการะหว่างประเทศขึ้น 2 ฉบับ คือ (1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 โดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 ซึ่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 และ (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิทางการเมือง มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม ค.ศ. 1976²⁷

ใน ค.ศ. 1998 กำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 (Rome Statute of the International Criminal Court 1998) เพื่อมิให้บุคคลผู้ก่ออาชญากรรมระหว่างประเทศที่มีความร้ายแรงหลบหนีการกระทำความผิดประเทศต่าง ๆ จึงกำหนดให้มีศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อเสริมเขตอำนาจศาลทางอาญาของรัฐและได้บัญญัติหลักการของการที่จะไม่พิจารณาเพื่อลงโทษสองครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียวไว้ในธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 เพื่อเกิดสภาพเด็ดขาดทางกฎหมาย และห้ามมิให้ศาลอาญาระหว่างประเทศดำเนินการลงโทษแก่บุคคลที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่บุคคลได้ก่อขึ้น ไม่ว่าศาลนั้นจะมีคำพิพากษาให้ลงโทษหรือพ้นโทษมาแล้วก็ตาม ห้ามการดำเนินคดีซ้ำซึ่งมีหลักการห้ามดำเนินคดีกับบุคคลที่ศาลได้พิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมแล้ว หากบุคคลนั้นได้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือพ้นโทษมาแล้ว²⁸ รวมถึงห้ามมิให้ศาลอื่นลงโทษบุคคลใดสำหรับการกระทำความผิดเดียวกัน หากบุคคลนั้นได้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือพ้นโทษมาจากศาลแล้ว และห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาลงโทษโดยศาลอื่น สำหรับการกระทำความผิดที่ศาลได้ดำเนินการลงโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดเดียวกันนั้น เว้นแต่ ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการอย่างอิสระหรือเที่ยงธรรมตามบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายต่างประเทศ²⁹

²⁷ ประชุม โจนฉาย. (2553). *วิวัฒนาการของกฎหมายโรมัน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 16.

²⁸ ชัชพงษ์ วงษ์เหรีญทอง. (2558). *การดำเนินคดีซ้ำ : ศึกษาผลคำพิพากษาศาลต่างประเทศต่อการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทย*. คุยฎินิพนธ์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 25.

²⁹ ประชุม โจนฉาย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 18.

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ *ne bis in idem* มีที่มาจากแนวคิดที่ต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมาจากแนวคิดหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพินัยมาผสมกัน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อจะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงถือเป็นแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมและหลักประกันเสรีภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นรากฐานของความยุติธรรม ซึ่งแนวคิดนี้เกิดขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³⁰ เป็นหลักที่ให้คุณค่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และยอมรับในสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ทุกด้าน โดยรัฐมีหน้าที่ป้องกันมิให้ประชาชนถูกล่วงละเมิดจากการกระทำอันมิชอบ และจะต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การใช้อำนาจของรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้เมื่อมีกฎหมายที่ถูกตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมที่รัฐเป็นผู้ทรงอำนาจมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจเพื่อให้สังคมสงบสุข แต่การใช้อำนาจดังกล่าวที่มากเกินไปย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคนในสังคม ดังนั้น เมื่อบุคคลใดต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นบุคคลนั้นจะเป็นผู้ต้องสงสัย ผู้ถูกกล่าวหา ผู้กระทำความผิด ผู้ต้องโทษ ผู้เสียหาย พยาน หรือผู้ถูกปฏิบัติในการใช้อำนาจหน้าที่ประการใด ๆ มีโอกาสที่จะถูกกระทบในทางที่ไม่ชอบได้ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจากการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมที่เหมาะสม เนื่องจากวิธีการลงโทษทางอาญาเป็นการลงโทษที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิในร่างกาย เสรีภาพ ชีวิต และทรัพย์สินของบุคคลทั้งสิ้น โดยอาจกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้เป็นตัวกำหนดว่าต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดบ้าง และจะต้องรับโทษอย่างไร โดยคำนึงความเสียหายจากการกระทำเมื่อพิจารณาถึงวิธีการลงโทษที่ได้รับแล้ว หากมีการดำเนินคดีซ้ำก็ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้กระทำความผิด แนวความคิดนี้จึงเกิดการผลักดันให้เกิดรูปธรรมขึ้น

ประเทศอังกฤษ ปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงแนวคิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้แก่ Magna Carta ค.ศ. 1215 และ The English Bill of Right ค.ศ. 1689 มีการกล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนี้

³⁰ ธีรนัยพัฒน์ ประมวลวิทย์. (2565). *ปัญหาการดำเนินคดีซ้ำ: ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายคดีให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 29.

1. การจับและการค้นจะต้องกระทำโดยอาศัยมูลเหตุอันสมควร การออกหมายโดยปราศจากเหตุอันชอบธรรมจะกระทำมิได้ และต้องมีการสาบานหรือสัตยาบัน

2. บุคคลไม่ต้องตอบคำถามในทางอาญา เว้นแต่ ได้รับข้อกล่าวหาจากคณะลูกขุนใหญ่นอกจากประเทศอยู่ในภาวะสงคราม และบุคคลไม่ถูกกล่าวหาในความผิดเดียวกันสองครั้งหรือไม่ถูก ตัดสิทธิในชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน เว้นแต่ มีกฎหมายบัญญัติไว้³¹

สหรัฐอเมริกา ปราบกฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงแนวคิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ คือ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1791 มีการกล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล³²

1. การตรวจค้นบุคคล เคหสถาน ทรัพย์สิน หรือเอกสาร ต้องมีหมายค้น

2. การพิจารณาคดีอาญาที่มีโทษหนักจะต้องผ่านลูกขุน และในความผิดเดียวกันจะมีการพิจารณาซ้ำไม่ได้

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาเป็นการอธิบายการที่รัฐมอบหมายให้อำนาจให้ฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายตุลาการมีอำนาจทำคำพิพากษาคดีนำบทกฎหมายมาใช้กับคดี และนำเหตุผลมาใช้ในการพิพากษา โดยการพิพากษาคดีของศาลไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของบุคคลใด ๆ และไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจใด ๆ และเมื่อมีคำพิพากษาย่อมมีผลผูกพันคู่ความในคดี ซึ่งคู่กรณีในคดีจะถูกขจัดวางจากการกระทำของตนเองในการกล่าวอ้างสิทธิที่จะกระทบกระเทือนคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยไม่ให้นำคดีที่มีมูลกรณีเดียวกันไปฟ้องร้องอีกหรือไม่อาจนำพยานหลักฐานอื่นนอกการพิจารณาขอพิสูจน์ต่อศาล รวมทั้ง ไม่อาจหยิบยกกรณีเดียวกันนี้ขึ้นกล่าวอ้างต่อศาลได้อีก และศาลก็ไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขผลคำพิพากษาใด ๆ ภายหลังศาลได้อ่านคำพิพากษาคำพิพากษาย่อมมีผลตามกฎหมาย และศาลก็หมดอำนาจลงเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมทำให้กระบวนการยุติธรรมมีความศักดิ์สิทธิ์น่าเชื่อถือ หากคำพิพากษาไม่มีความแน่นอนย่อมส่งผลให้เกิดความวุ่นวาย ยุ่งยาก ซ้ำซ้อน และเกิดปัญหาความสงบสุขของประชาชนด้วย³³

³¹ นพนิติ สุริยะ. (2559). *สิทธิมนุษยชน : แนวคิดการคุ้มครอง (Human Rights :Conception and Protection)*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 28.

³² คณิต ณ นคร. (2566). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 150.

³³ พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนสานต์. (2554). *หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 97.

2.4.2 ความหมายและลักษณะของหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อธิบายความหมายของการดำเนินคดีซ้ำในคดีอาญาว่าการดำเนินคดีอาญาจะต้องเป็นการดำเนินการใหม่ การดำเนินคดีซ้ำจึงเป็นเรื่องต้องห้าม ซึ่งการเป็นคดีใหม่ไม่ได้มีเพียงเหตุที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด และเป็นด้วยเหตุยังไม่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องเท่านั้น ในคดีอาญาเมื่อยื่นฟ้องต่อศาลไว้แล้ว และคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล โดยหลักจะไม่อาจดำเนินคดีเรื่องเดียวกันไม่ได้ การที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาจึงถือเป็นเงื่อนไขระงับคดีอย่างหนึ่ง และต้องห้ามตามหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำ³⁴

ศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล อธิบายเกี่ยวกับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำตามมาตรา 147³⁵ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีคำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลห้ามมิให้มีการสอบสวนบุคคลนั้นอีก ซึ่งเป็นไปตามหลัก *ne bis in idem* โดยมีข้อพิจารณาเฉพาะในเรื่องของการกระทำเป็นหลัก โดยไม่พิจารณาว่าความผิดนั้นเป็นความผิดฐานเดียวกันหรือไม่³⁶

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นผู้ต้องหาจะไม่ถูกรังควาน หรือได้รับความยากลำบากถึงสองครั้งในการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว³⁷

การดำเนินคดีซ้ำ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดอันถือเป็นสภาพเด็ดขาดทางกฎหมายในทางเนื้อหา ซึ่งคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดจะต้องเป็นกรณีที่ศาลได้พิจารณาและวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีและมีคำพิพากษาแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata) หรือกรณีการดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ทั้งสองกรณีดังกล่าวจะต้องปรากฏว่าเป็นการดำเนินคดีกับบุคคลคนเดียวกัน ครั้งเดียวกัน และเป็นการกระทำความผิดเดียวกันแล้ว การจะดำเนินคดีใหม่แก่บุคคลจากการกระทำเดียวกันอีกย่อมไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากขัดต่อหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ เว้นแต่จะเป็นกรณีปรากฏข้อยกเว้นตามกฎหมาย เช่น มีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีสำหรับกรณี

³⁴ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 271.

³⁵ มาตรา 147 เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาผู้นั้นได้

³⁶ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2563). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง*. (พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 293.

³⁷ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 34.

ของการสอบสวนที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้วย่อมไม่สามารถดำเนินคดีได้อีก เว้นแต่จะมีพยานหลักฐานอันสำคัญแก่คดี ซึ่งทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้ตามข้อยกเว้นกฎหมาย ดังนั้น เมื่อการดำเนินคดีซ้ำเป็นเงื่อนไขระงับคดีประการหนึ่ง หากปรากฏว่ามีเงื่อนไขระงับคดีในเรื่องใดแล้ว ย่อมถือว่าไม่อาจวินิจฉัยชี้ขาดเนื้อหาแห่งคดีได้อีกต่อไป ซึ่งกรณีดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อธิบายว่า พนักงานอัยการและศาลย่อมไม่มีอำนาจดำเนินคดีได้ และหากเงื่อนไขระงับคดีเกิดขึ้นภายหลังก็ไม่มีอำนาจดำเนินคดีอีกต่อไป และเมื่อพนักงานอัยการและศาลไม่มีอำนาจดำเนินคดีการชี้ขาดเนื้อหา คดีก็ย่อมจะกระทำมิได้ ดังนั้น พนักงานอัยการจะตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้องไม่ได้ โดยศาลไม่มีอำนาจชี้ขาดหรือพิพากษาว่าจำเลยผิดหรือไม่ผิดไม่ได้ และจะต้องยุติระงับไว้ก่อนหรือต้องจำหน่ายคดี³⁸ สำหรับองค์ประกอบของข้อห้ามดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกัน ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อธิบายว่า ข้อห้ามดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกันมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ (1) การเป็นบุคคลเดียวกัน และ (2) การเป็นการกระทำเดียวกัน ซึ่งองค์ประกอบทั้งสองประการนี้จะต้องประกอบกันและจะทำให้เกิดข้อห้ามดังกล่าวขึ้น³⁹ ดังนั้น การพิจารณาข้อห้ามของหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ จึงต้องพิจารณาองค์ประกอบสำคัญคือ ต้องเป็นบุคคลเดียวกัน และต้องเป็นการกระทำเดียวกัน โดยการกระทำต้องเป็นความผิดอาญาที่บุคคลผู้นั้นได้ผ่านการดำเนินการหรือดำเนินคดีของเจ้าพนักงาน หรือผ่านการพิจารณาของศาลมาแล้ว และไม่ว่าจะเป็นความผิดในฐานเดียวกันหรือไม่ โดยพิจารณาถึงการกระทำเดียวกันของบุคคลนั้นเป็นสำคัญ

จากการศึกษาพบว่า หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำถูกนำมาใช้ในการดำเนินการทางปกครองโดยอธิบดีการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการที่มีโทษทางปกครองสำหรับผู้กระทำความผิดกรรมเดียวกัน โดยทั่วไปสามารถทำได้พร้อมกันไม่ขัดกับหลัก *ne bis in idem* แต่ต้องพิจารณาประเด็นอื่นประกอบด้วย กล่าวคือ ในความผิดอาญากับความผิดที่มีโทษทางปกครองเป็นลักษณะการคุ้มครองประโยชน์สังคมแบบเดียวกันหรือไม่ ถ้ากฎหมายทั้งสองคุ้มครองประโยชน์ต่างกันก็ย่อมดำเนินคดีได้ และเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบความผิดที่มีโทษทางปกครองกับองค์ประกอบทางอาญาแตกต่างกันหรือไม่ ถ้าไม่ก็ย่อมดำเนินคดีได้หากเป็นองค์ประกอบเดียวกันก็ถือว่าเป็นการดำเนินคดีซ้ำ และต้องห้ามตามหลัก *ne bis in idem*⁴⁰

³⁸ ธานี วรภัทร์. (2558). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร.* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 34.

³⁹ คณิต ฒ นคร. *อ้างแล้ว*เชิงอรรถที่ 32. หน้า 645.

⁴⁰ ปกป้อง ศรีสนิท. (2566). *กฎหมายอาญาชั้นสูง.* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 50.

จึงเห็นได้ว่าหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำเป็นหลักการสำคัญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่กระทำความผิด โดยป้องกันมิให้ต้องได้รับผลกระทบหรือการถูกลงโทษจากการกระทำอย่างเดียวกันของตนซ้ำซ้อนถึงสองครั้ง ซึ่งหลักการดังกล่าวมิได้นำไปใช้แต่เฉพาะในคดีอาญา แต่ยังสามารถนำไปใช้ในการพิจารณาคดีที่มีโทษทางปกครองด้วย เช่น หากการกระทำความผิดมีลักษณะเดียวกัน องค์ประกอบเดียวกัน และมีโทษในคดีอาญาเป็นโทษปรับ ซึ่งมีโทษในคดีปกครองเป็นการปรับเช่นเดียวกัน ผู้กระทำความผิดย่อมสมควรได้รับโทษจากความผิดทางคดีอาญาเพียงครั้งเดียว และไม่สมควรที่จะถูกลงโทษทางปกครองซ้ำได้อีก ดังนั้น ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำเพื่อมิให้มีการลงโทษหรือดำเนินคดีซ้ำแก่บุคคลผู้กระทำความผิดในเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร และไม่ได้สัดส่วนสำหรับความผิด และต่อหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำและหลักนิติธรรมในกระบวนการดำเนินคดีอาญา

2.4.3 ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำเกิดขึ้นจากการถูกตั้งสมมติฐานและการตรวจสอบซ้ำ ๆ จนถูกพัฒนาขึ้นเป็นทฤษฎี หลักกฎหมาย และท้ายที่สุดได้รับการยอมรับจากบุคคลทั่วไป ซึ่งหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำมีทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมในสังคมเริ่มขึ้นจากความต้องการของมนุษย์ที่อยู่รวมกลุ่มกันเป็นสังคม โดยมีเป้าหมายให้เกิดความสงบสุขของการอยู่ร่วมกันในทุกคนในสังคม ทุกคนในสังคมจึงได้ลงความเห็นร่วมกันว่าการใช้กำลังบังคับแก่กันไม่อาจผลักดันให้เกิดความสงบสุขได้ ในทางข้อเท็จจริงอาจเกิดข้อโต้แย้งหรือความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป เพียงแต่ทุกฝ่ายจะต้องตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานแห่งสิทธิตามกฎหมายยอมทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันและอยู่ร่วมกันโดยสงบสุขได้ ดังนั้น ในระบอบการเมืองการปกครองของสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องมีหลักนิติธรรมเพื่อนำมาใช้ในสังคม ในสังคมการเมือง การปกครองอาจเริ่มต้นจากกฎเกณฑ์ตามธรรมชาติที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงสู่การปกครองแบบเผด็จการได้ สืบเนื่องจากความเชื่อตามทฤษฎีสันติสนุนทางการเมืองของโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ที่อธิบายว่า ความมีอยู่แห่งอำนาจอธิปไตยเท่านั้นเป็นเจ้าของอำนาจเด็ดขาด และเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ตลอดจนควบคุมให้เป็นไปตามคำสั่งของผู้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อรักษาความสงบสุขและระเบียบต่าง ๆ ไว้ที่ใดไม่มีกฎหมาย ย่อมทำให้มีรัฐตามธรรมชาติและอาจเป็นศัตรูต่อกัน จึงจำเป็นต้องมีการป้องกัน

จากสภาพสังคมที่โหดร้าย ด้วยการกำหนดให้มีและรักษาไว้ซึ่งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ผู้นำบางประเทศอาจนำคำอธิบายดังกล่าวไปใช้สนับสนุนเพื่อการใช้อำนาจเกินขอบเขต และกลายเป็นการใช้อำนาจแบบเผด็จการไป แต่ด้วยความเห็นของโทมัส ฮอบส์ ย่อมแสดงถึงความสำคัญของกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับแก่ประชาชนหรือสมาชิกของสังคมให้ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ขณะที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เดียวกันกับหลักการดังกล่าว⁴¹

การดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Rights to Fair Trial) เป็นหลักการพื้นฐานความยุติธรรมและสันติภาพ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการดำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นเครื่องมือที่จะป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Abuse of Power) เป็นหลักประกันต่อประชาชนว่าจะได้รับการปฏิบัติด้วยกระบวนการทางกฎหมายที่มั่นคง แน่นอน คาดหมายได้ และเป็นธรรมซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือที่รู้จักกันว่าหลักนิติธรรม⁴²

หลักนิติธรรมถือเป็นอุดมคติทางกฎหมายที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลไม่ให้ถูกล่วงละเมิดได้จากการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง⁴³ โดยเฉพาะในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ต้องกระทำสิ่งซึ่งเป็นประโยชน์ให้แก่สมาชิกของสังคม มีขอบเขตที่ชัดเจน และมีข้อจำกัดในการใช้อำนาจมิให้ก้าวล่วงเกินเลยต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งส่งผลให้สังคมมีหลักเกณฑ์กำหนดบทบาทของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน การดำเนินการต่าง ๆ จึงต้องดำเนินการตามกฎหมาย กติกา คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งย่อมได้รับการตรวจสอบหรืออาจถูกโต้แย้งได้ ทำให้สังคมมีการปกครองกันด้วยกฎหมายและเคารพกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญ ไม่มีผู้ใดกระทำการตามอำเภอใจได้เพราะไม่ว่าจะมีอำนาจตามกฎหมายใด ๆ อำนาจย่อมต้องตกอยู่ภายใต้ขอบเขตกติกา บุคคลทุกคนในสังคมก็ให้ความสำคัญเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน⁴⁴

⁴¹ วิจิตรา วิเชียรชม. (2564). *การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญกับองค์กรควบคุม เอกสารชุดความรู้ว่าด้วยสถาบันการเมือง ลำดับที่ 4*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 12-13.

⁴² ธนบาล ยุพาพันธ์. (2560). ปัญหาทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินคดีอาญาในศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498. *วารสารการศึกษาศาสตร์และการพัฒนาสังคม*. 13(2). หน้า 141.

⁴³ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. (2561). *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 251.

⁴⁴ ชัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 28*. หน้า 47.

หลักนิติธรรมถูกบทบัญญัติไว้หลักการในของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมอย่างชัดแจ้งตามมาตรา 3 วรรคสอง⁴⁵ ซึ่งบัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และตามมาตรา 26⁴⁶ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่อาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่อาจจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไม่ได้⁴⁷

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรมถือเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนมิให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ และป้องกันการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานความเป็นธรรมตามกฎหมาย

(2) สิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนมาจากแนวความคิดของสิทธิตามธรรมชาติที่มองว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดจน และมีอยู่กับตัวมนุษย์ทุกคนตลอดเวลา ซึ่งสิทธิดังกล่าวไม่ใช่อภิสิทธิ์ของบุคคลใด โดยเฉพาะ แต่เกิดจากหลักคิดที่เชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล และมีอำนาจชอบธรรมตามกฎหมายที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและมีความเป็นอิสระ

⁴⁵ มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

⁴⁶ มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

⁴⁷ พงศพล มหาวัจนันท์. (2565). *การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 6.

ในการกระทำหรือเว้นการใด ๆ เมื่อรัฐได้ออกกฎหมายใด ๆ ที่มีผลขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติย่อมส่งผลให้กฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับ⁴⁸ จากแนวคิดดังกล่าวทำให้รัฐต้องกำหนดกรอบและแนวทางการดำเนินงานไปในแนวทางการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน มีการผลักดันมาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต้องนำไปสู่ความถูกต้อง ชอบธรรม และความยุติธรรม เพื่อไม่ให้กระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์ หรือเป็นการจำกัดอิสรภาพ หรือเสื่อมเสียสิทธิที่สำคัญที่เสมือนว่าบุคคลนั้นได้ถูกลงโทษจากการกระทำนั้นไปแล้ว โดยกระบวนการดำเนินคดีทางอาญาดิถีมนุษยชนถือเป็นเครื่องมือส่งเสริมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยมีหลักประกันความเป็นธรรมต่าง ๆ ตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของสาธารณชนว่าการลงโทษทางอาญาหรือผู้ถูกดำเนินคดีอาญาได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบตามกฎหมายอย่างมีมาตรฐานและมีการปฏิบัติอย่างเหมาะสม ส่วนผู้เสียหายและพยานได้รับการคุ้มครองตามสมควร เมื่อคนในสังคมเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการปฏิบัติต่อมนุษย์อย่างถูกต้องและเชื่อถือ กรณีดังกล่าวย่อมทำให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมได้รับการยอมรับ⁴⁹

(3) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

การพิจารณาได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม เป็นหลักการที่สำคัญโดยถือว่าความล่าช้ามีผลเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม เพราะบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีต่างสูญเสียเวลา ผู้ถูกกล่าวหาอาจถูกคุมขังเป็นเวลานาน และเสียชื่อเสียงและเสียโอกาสพยานหลักฐานต่าง ๆ อาจสูญหายไปทางใดทางหนึ่งในระหว่างนั้น ประกอบกับความไม่ต่อเนื่องในการสืบพยานที่อาจทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่หลงลืมและไม่อาจจดจำรายละเอียดสำคัญที่ได้ในเรื่องของความรวดเร็วและต่อเนื่อง อนุสัญญาสภายุโรปเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950) ข้อ 6 กำหนดถึงสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีว่าการดำเนินคดีอาญาจะต้องเป็นไปในระยะเวลาอันสมควร กล่าวคือ ต้องดำเนินคดีโดยไม่ชักช้า นอกจากนี้ ในคดีอาญาปรากฏหลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับความเป็นธรรมว่าบุคคลจะได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งในกรณีความผิดเรื่องเดียวกันมิได้ โดยหลักการนี้ถูกบัญญัติในกติกา

⁴⁸ คอพงส์ กิตติยานุพงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 43. หน้า 259.

⁴⁹ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2562). *ทฤษฎีอาญา ทฤษฎีโทษ และกระบวนการขั้นพื้นฐาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 115.

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1966 และเป็นหลักสากลที่ถือปฏิบัติกันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และพิธีสารลำดับที่ 7 ของอนุสัญญาสภายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 ข้อ 4⁵⁰

การดำเนินคดีอาญาทั้งระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) และระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ต่างให้ความสำคัญถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วต่อเนื่องและเป็นธรรม โดยนำมาบัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในกฎหมายแต่ละประเทศ

2.4.4 หลักเกณฑ์ของหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำเป็นหลักที่ใช้ในการวินิจฉัย โดยหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำมีหลักเกณฑ์และข้อยกเว้น ดังต่อไปนี้

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำเป็นข้อจำกัดอำนาจรัฐประการหนึ่งในการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากแนวความคิดการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลอย่างถูกต้อง⁵¹ สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการห้ามดำเนินคดีซ้ำในภาษาละตินใช้คำว่า *nemo bis punitur pro eodem delicto* นอกจากนั้น หลักสุภาษิตทางกฎหมายและอาชญาวิทยา กล่าวว่า บุคคลไม่พึงถูกลงโทษสองครั้งในความผิดเดิม หากการกระทำที่กฎหมายเรียกว่ากรรมเดียวแล้วไม่ว่าผลจะเกิดจากการกระทำนั้นเป็นความผิดต่อบทกฎหมายบทเดียว หรือบทกฎหมายหลายบทที่ควรลงโทษจำเลยในการกระทำความผิดครั้งเดียวจะลงโทษสองครั้งไม่ได้ และจะต้องเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาในคดีแรกมาแล้ว และได้มีการยื่นฟ้องคดีหลังอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การห้ามดำเนินคดีซ้ำจึงเป็นส่วนหนึ่งของความเด็ดขาดของคำพิพากษา⁵²

วัตถุประสงค์ของหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำมีไว้เพื่อคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาไม่ให้ถูกฟ้องดำเนินคดี หรือถูกฟ้องคดีซ้ำ หรือได้รับการพิจารณาซ้ำในความผิดเดียวกันในภายหลัง ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องแล้ว รวมถึงการคุ้มครองไม่ให้มีการฟ้องซ้ำหรือการพิจารณาซ้ำในความผิดเดียวกันหลังจากที่ศาลพิพากษาลงโทษแล้ว หรือการคุ้มครองไม่ให้มีการลงโทษ

⁵⁰ คณิต ฒ นคร. (2562). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา : หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 151.

⁵¹ ปกป้อง ศรีสนิท. (2563). *กฎหมายอาญาชั้นสูง : อาชญากรรม ความรับผิดชอบ และโทษทางอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 60.

⁵² คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 152.

แบบทวิคูณในความผิดเดียวกัน ซึ่งหลักการดำเนินคดีซ้ำประกอบด้วย 2 องค์ประกอบตามระบบสากลที่เป็นจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีซ้ำ คือ (1) ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยต้องเป็นบุคคลคนเดียวกัน และ (2) การกระทำความผิดจะต้องเป็นการกระทำเดียวกัน⁵³

ในทางปฏิบัติ เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของการกระทำความผิดว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยได้มีการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันทั้งในคดีแรกและคดีหลังหรือไม่ หากในคดีแรกศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้วหรือไม่ หากพิจารณาครบองค์ประกอบแล้วยอมเป็นการดำเนินคดีซ้ำ อันมีผลทำให้คดีอาญาระงับ⁵⁴ เมื่อพิจารณาแล้วว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในคดีแรกและคดีหลังเป็นบุคคลคนเดียวกัน และการกระทำความผิดในคดีแรกและคดีหลังเป็นการกระทำเดียวกันก็จะเข้าหลักเกณฑ์การห้ามดำเนินคดีซ้ำ ซึ่งการนำหลักเกณฑ์การห้ามดำเนินคดีซ้ำไปใช้ในกฎหมายหรือการบัญญัติของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันไป แต่ต้องมียุติการประกอบของการห้ามดำเนินคดีซ้ำทั้ง 2 ประการในข้างต้น⁵⁵ แม้การนำไปบัญญัติใช้ในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันออกไป⁵⁶ ดังนี้

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ได้รับรองหลักการห้ามฟ้องซ้ำไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 และหลักการดังกล่าวได้ถูกเผยแพร่ไปทั่วโลก และถูกนำไปใช้เป็นหลักกฎหมายในเป็นประเทศต่าง ๆ เช่น สหราชอาณาจักร ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศอินเดีย สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และประเทศแคนาดา ได้นำหลักการห้ามฟ้องซ้ำมาใช้ โดยศาลสูงสหราชอาณาจักรได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ในคดี *Connelly v. DPP* 1964 โดยวางหลักว่าจะมีบุคคลที่ตกอยู่ในอันตรายในชีวิตของบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียวไม่ได้⁵⁷

⁵³ ชัยพัฒน ประมวลวิทย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 31.

⁵⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2559). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับอ้างอิง*. (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 107.

⁵⁵ คณิต ณ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 646.

⁵⁶ ชัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 47.

⁵⁷ Robert S. Hunter. (1974). *Federal Trial Handbook*. New York: The Lawyers Co-Operative Publishing Co. p. 714

ประเทศซีวิลลอว์ (Civil Law) เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 692 ว่าในกรณีที่กำหนดไว้ในเรื่องเดียวกัน จะไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีซ้ำกับบุคคลที่พิสูจน์ได้ว่าบุคคลได้รับการดำเนินคดีในความผิดเรื่องเดียวกัน โดยศาลต่างประเทศแล้ว หากศาลตัดสินให้ลงโทษและรับโทษตามคำพิพากษาแล้ว ความผิดนั้นย่อมระงับไป⁵⁸

2.4.5 การพิจารณาการห้ามดำเนินคดีซ้ำในกฎหมายต่างประเทศ

การห้ามดำเนินคดีซ้ำ Double Jeopardy และหลัก *ne bis in idem* ปรากฏในกฎหมายต่างประเทศทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) เมื่อพิจารณาตามระบบกฎหมาย (Common Law) หลักการนี้ปรากฏทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งในคดีแพ่งใช้ชื่อว่า Res judicata หรือ *res adjudicate* และในคดีอาญาชื่อว่า *autrefois acquit, autrefois convicts* และกลายเป็นบทกฎหมายในประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ใช้ชื่อว่า Former Jeopardy หรือ Double Jeopardy และ twice in jeopardy ซึ่งหลักการนี้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1641 ใน The Massachusetts Body of Liberties และพัฒนามาจนถึงศตวรรษที่ 18 ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) เรื่องหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ เรียกว่า *ne bis in idem* หรือ *non bis in idem*⁵⁹ หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นผู้ต้องหาจะไม่ถูกรังควาน หรือได้รับความยากลำบากถึงสองครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียว หลักกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้มีการกำหนดเรื่องการห้ามดำเนินคดีซ้ำไว้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญา เพื่อที่จะไม่ให้มีการลงโทษบุคคลสองครั้งในความผิดเดิมที่ถือว่าเป็นหลักกฎหมายที่สร้างขึ้นมา และนิยมใช้เป็นการทั่วไป เนื่องจากหลักการดังกล่าวปรากฏในสำนวนหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม และเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ และสิทธิส่วนบุคคลได้อย่างถูกต้องและชอบธรรม เนื่องจากการลงโทษทางอาญาและการดำเนินคดีอาญาส่วนใหม่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคลในด้านร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น หากมีการดำเนินคดีอีกครั้ง และทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยเดือดร้อนอีกครั้งหนึ่งในการกระทำความผิดครั้งเดียวย่อมส่งผลต่อความเป็นธรรมแก่บุคคล ซึ่งต่อมาหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำถูกเปลี่ยนเป็นหลักกฎหมายที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในนานาอารยประเทศ โดยบางประเทศได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศ

⁵⁸ William P. Gresser Jr. (1988). Double Jeopardy. *The Georgetown Law Journal*. 76(2). p.887.

⁵⁹ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 48.

สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สำหรับประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁶⁰

2.4.6 ข้อยกเว้นของการห้ามดำเนินคดีซ้ำ

ข้อยกเว้นของการห้ามดำเนินคดีซ้ำ ได้แก่ การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ การยกเลิกกระบวนการพิจารณาคดีที่มีขอบ การพิจารณาคดีที่เกิดจากการสมยอม และคำพิพากษาคดีอาญาโดยการอุทธรณ์

(1) การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่

การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นมาตรการเยียวยาความผิดพลาดในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของศาลหรือระบบการพิจารณาคดีจากนำสืบพยานหลักฐานเท็จของโจทก์ การปลอมเอกสาร (forgery) และการชักซ้อมพยาน ทำให้ผลของคำพิพากษาผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง จึงเกิดแนวความคิดเพื่อแก้ไขความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมหลาย ๆ ประเทศได้ยอมรับหลักการลบล้างคำพิพากษาที่ไม่ชอบดังกล่าวด้วยการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นมาพิจารณาใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขความผิดพลาดและไม่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกลงโทษ ซึ่งการแก้ไขผลของคำพิพากษาในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ด้วยวิธีการให้จำเลยร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีการพิจารณาคดีใหม่ได้ เมื่อปรากฏหลักฐานที่อาจแสดงว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ทั้งนี้ การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่มีนักกฎหมาย 2 กลุ่ม ให้แนวทางไว้แตกต่างกัน คือ แนวทางแรกมีความเห็นว่าการพิจารณาคดีใหม่เป็นหลักการที่กระทบกระเทือนต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาทำให้คำพิพากษาขาดความเด็ดขาดและศักดิ์สิทธิ์ อีกแนวทางหนึ่งมีความเห็นว่าการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นข้อยกเว้นหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ เนื่องจากการช่วยให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่บริสุทธิ์ รวมถึงแก้ไขกระบวนการพิจารณาคดีที่ไม่ถูกต้อง⁶¹ ในกระบวนการยุติธรรมในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำเลยเป็นผู้กระทำความผิด ต่อมาพบว่าพยานหลักฐานหลักที่ศาลใช้ในการพิจารณาลงโทษนั้นเป็นเท็จหรือมีหลักฐานใหม่แสดงว่าจำเลยที่ได้รับโทษไปแล้วไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้นั้นต้องตกเป็นผู้กระทำความผิดและรับโทษอยู่ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งผู้บริสุทธิ์จะได้รับความเสียหายมากกว่า เพราะมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดและเป็นเหตุให้

⁶⁰ คณิต ณ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 588.

⁶¹ กมลนตร พูลสุข ทนคง. (2561). การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ในประเทศไทย. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี*. 1(2). หน้า 37.

ไม่อาจรับราชการได้หรือต้องมีประวัติต้องโทษในคดีอาญาด้วย⁶² เจื่อนใจในการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นมาพิจารณาใหม่ ตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526⁶³ คือ พยานหลักฐานที่ศาลใช้ประกอบการพิพากษาคดีถึงที่สุดนั้นเป็นพยานหลักฐานเท็จ หรือมีพยานหลักฐานใหม่อันชัดเจนและสำคัญซึ่งหากได้นำมาสืบในคดีจะแสดงว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งกระบวนการที่จะทำให้ศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ต้องใช้เวลาอันยาวนานโดยนับตั้งแต่มีการประกาศใช้ในประเทศไทยยังไม่เคยมีคดีอาญาเรื่องใดได้รับอนุญาตให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ เนื่องจากเจื่อนใจในการที่จะขอรื้อฟื้นคดีจำกัดเป็นเหตุให้การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นไปได้ยาก⁶⁴ การให้สิทธิในการร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นการเปิดโอกาสให้จำเลยนำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ในชั้นศาลอีกครั้ง และเป็นมาตรการเยียวยาแก้ไขในกรณีที่อาจเกิดความผิดพลาด (incorrectness) ในการตรวจสอบค้นหาความจริงในคดีจนเป็นเหตุให้การลงโทษที่ไม่ถูกต้อง และไม่สามารถเยียวยาด้วยกระบวนการเดิม เนื่องจากผ่านขั้นตอนการใช้สิทธิอุทธรณ์และฎีกาจนเสร็จสิ้นกระบวนการและคดีถึงที่สุดไปแล้ว เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าการร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ใช้เฉพาะกรณีที่จำเลยในคดีอาญาต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษเท่านั้น จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ แต่ถ้าศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องจะขอให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ไม่ได้ เนื่องจากขัดกับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ⁶⁵

⁶² พิษญา เหลืองรัตนเจริญ. (2548). *การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณีการรื้อฟื้นคดีที่เป็นคุณแก่จำเลย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 9.

⁶³ เหตุผลการตราพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 เนื่องจากสมควรกำหนดให้บุคคลผู้ต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดมีสิทธิขอรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในภายหลังหากปรากฏหลักฐานขึ้นใหม่ว่าบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและกำหนดให้มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน และได้รับบรรดาสติที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้นคืน หากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่พิจารณาคดีที่รื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่ว่าบุคคลผู้นั้นมิได้กระทำความผิด (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100/ตอนที่ 55/ฉบับพิเศษ หน้า 1/7 เมษายน 2526).

⁶⁴ คณิต ณ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 711.

⁶⁵ สุพร อิศรเสนา. (2540). *การขอพิจารณาคดีใหม่ พระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ การทำหนังสือทูลเกล้าถวายฎีกา*. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ. หน้า 12.

(2) การยกเลิกการพิจารณาที่มีชอบ

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการยกเลิกการพิจารณาที่มีชอบของศาลในคดีอาญามาจากการที่รัฐมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ประกอบกับผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิได้รับการพิจารณาที่สมบูรณ์เป็นกลาง และปราศจากอคติ หากมีการพิจารณาอันฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือมีการกระทำที่ไม่ชอบอื่นใด และมีลักษณะร้ายแรง จนทำให้การพิจารณามีชอบยอมทำให้การพิจารณาดังกล่าวตกเป็นโมฆะ และการยกเลิกการพิจารณาที่มีชอบของศาลในคดีอาญาเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างการกระทำต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องในทางพิจารณากับเจตนาภายในที่ผู้กระทำความผิดทำให้เกิดว่าสิ่งใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วเป้าหมายของการดำเนินคดีอาญา คือ การให้ความสำคัญของจุดประสงค์ที่แสดงออกมาเพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความแน่นอนและชัดเจน ทั้งนี้ มิได้พิจารณาเฉพาะรูปแบบหรืออักษร ดังนั้น เมื่อมีการพิจารณาที่มีชอบหรือผิดพลาดศาลต้องใช้ดุลพินิจยกเลิกกระบวนการพิจารณานั้น⁶⁶

(3) การพิจารณาคดีที่เกิดจากการสมยอม

การสมยอมในกระบวนการยุติธรรมมีพื้นฐานมาจากการต่อรองค่าเสียหายจากผู้เสียหาย และไม่ประสงค์จะไม่ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินคดีอาญาอีกต่อไปจึงเป็นผลให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งถือเป็นการบิดเบือนกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และได้รับการต่อต้านจากสังคมอย่างมาก โดยผลของการดำเนินคดีแบบสมยอมมีอยู่หลายประการ เช่น บางประเทศมีการกำหนดฐานความผิดอาญาฐานสมยอมในการพิจารณาคดีอาญา หรือการพิจารณาคดีแบบสมยอมไม่ถึงว่ามีการดำเนินคดีอาญาอย่างแท้จริงอันเป็นข้อยกเว้นของการห้ามดำเนินคดีซ้ำ การที่กฎหมายกำหนดให้มีหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำโดยมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดที่ได้ฟ้องเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลได้รับความยุ่งยาก หรือได้รับความเดือดร้อนซ้ำสองสำหรับการกระทำครั้งเดียวกัน⁶⁷ ทั้งนี้ หลักการนี้ก็ยังมีช่องว่างในการที่คู่ความจะหยิบยกหลักการดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้โดยที่มีเจตนาทำลายกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีความมุ่งหมายลงโทษผู้กระทำความผิด และการสมยอมในการดำเนินคดีอาญาและใช้ศาลเป็นเครื่องมือ กล่าวคือ การสมยอมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาถือเป็นการตกลงโดยเห็นแก่ค่าตอบแทนเพื่อให้งดเว้นจากการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดแก่เจ้าหน้าที่

⁶⁶ คณิต ฒ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 724.

⁶⁷ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 49.

ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย หรือได้ตกลงที่จะไม่ฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา ถ้าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ได้ให้ทรัพย์สินกับผู้เสียหาย หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์บางอย่างอันเป็นกรณีโจทก์สมยอมกับผู้กระทำความผิด และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วก็ยอมทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด ทำให้ไม่สามารถที่จะรื้อฟ้องคดีกันได้อีก ตามหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำการใช้ช่องว่างดังกล่าว⁶⁸

(4) การอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีอาญา

แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษามีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลย และเป็นการแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษารวมทั้งแก้ไขคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ ที่ไม่ถูกต้องด้วย โดยการแก้ไขนี้ย่อมกระทบกระเทือนความเด็ดขาดแน่นอนของคำพิพากษา หากกำหนดไม่ให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องย่อมส่งผลให้เกิดไม่ยุติธรรมขึ้น แต่การแก้ไขไม่อาจทำได้ตามอำเภอใจอย่างไม่มีขอบเขตเนื่องจากอาจกระทบเทือนต่อคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาล ทั้งนี้ ในการบริหารงานศาลเป็นการบริหารจากระดับสูงไปสู่ระดับต่ำ ศาลสูงย่อมมีอำนาจเหนือศาลล่างเสมอ ซึ่งการอุทธรณ์เป็นการให้อำนาจศาลอุทธรณ์มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาของศาลล่าง โดยศาลอุทธรณ์มีหน้าที่สำคัญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมในคำพิพากษาของศาลล่าง หากผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบบกพร่อง หรือพิจารณาคดีล่าช้า หากศาลอุทธรณ์เห็นว่าเป็นความผิดพลาดที่ร้ายแรงย่อมสามารถมีคำพิพากษากลับ ทั้งนี้ การอุทธรณ์ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาคดีนั้นซ้ำอีกครั้ง เนื่องจากการอุทธรณ์เป็นเพียงการแก้ไขความไม่ถูกต้องที่อาจเกิดขึ้นจากการพิจารณาคดีที่พบความไม่ถูกต้อง เช่น ความไม่ถูกต้องในเนื้อหาของคำพิพากษา การกำหนดข้อเท็จจริง การปรับใช้กฎหมาย รวมถึงการกำหนดโทษ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วคำพิพากษานั้นย่อมมีผลผูกพันบังคับได้ทันที โดยมีผลบังคับแก่คู่ความและศาล ทำให้ไม่อาจแก้ไขคำพิพากษาเองได้หน้าที่ในการแก้ไขเนื้อหาของคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องจึงเป็นหน้าที่ของศาลอุทธรณ์โดยสิทธิในการอุทธรณ์เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ไม่ใช่สิทธิที่มีมาแต่ดั้งเดิม⁶⁹ เนื่องจากอาจเกิดความไม่ถูกต้องขึ้นในการพิจารณา คู่ความอาจจะไม่ใช่สิทธิในการอุทธรณ์ได้ ซึ่งการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์มีได้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะการพิจารณาคดีใหม่เป็นลักษณะที่เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงอย่างกว้างขวางสามารถนำพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่สืบมาแล้วในศาลชั้นต้น

⁶⁸ พลตท แพทย์ไชยวงษ์. (2548). *การรื้อฟื้นคดีอาญา : ศึกษากรณีการรื้อฟื้นคดีอาญาในทางที่เป็นโทษ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 63.

⁶⁹ คณิต ฒ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 265.

และพยานหลักฐานใหม่มาสนับสนุนข้อเท็จจริงได้ อันเป็นการทบทวนคำพิพากษา โดยพิจารณาคดีจากสำนวนคดีของศาลชั้นต้น เป็นลักษณะที่จำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ศาลอุทธรณ์มักจะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อบกพร่อง เมื่อพบข้อบกพร่องก็จะส่งคืนไปให้ศาลที่เริ่มคดีทำการแก้ไขตามแนวทางที่ศาลอุทธรณ์ชี้แนะ⁷⁰

2.5 มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการห้ามดำเนินคดีซ้ำ

มาตรฐานสากลของหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่น่าเชื่อถือ โดยปรากฏจากปฏิญญาสากล กติการะหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ

2.5.1 การดำเนินคดีซ้ำในกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักกฎหมายระหว่างประเทศถูกพัฒนาโดยเป็นที่ยอมรับจากนานาอารยะประเทศ หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำถือเป็นหลักกฎหมายหนึ่งที่ถูกยอมรับและได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

(1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นช่วงศตวรรษที่ 15-17 โดยนักปราชญ์ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติอันเป็นสิทธิหรือความชอบธรรมขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติพร้อมกับการเกิดของมนุษย์ และไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ กล่าวคือสิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาค โดยเชื่อว่ามนุษย์มีความสามารถในการใช้เหตุผล รู้จักเคารพความเสมอภาค และความเป็นอิสระต่อกัน ไม่ล่วงละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของกันและกัน มนุษย์จึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะต่อสู้หรือต่อต้าน เมื่อมีผู้อื่นมาล่วงละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตน⁷¹ นอกจากนั้น เพื่อความมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพ มนุษย์จึงต้องยอมรับการทำสัญญาประชาคม โดยยอมรับสภาพที่มีสิทธิและเสรีภาพอันมีข้อจำกัดตามกฎหมาย ซึ่งต่อมาเปลี่ยนแปลงเป็นการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติมนุษย์ การใช้อำนาจทางการเมืองหรือการปกครองจึงต้องดำเนินการภายใต้หลักเหตุผลตามธรรมชาติ ไม่ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจตามอำเภอใจของบุคคล สิทธิมนุษยชนเห็นได้ชัดขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ประกอบกับแนวความคิดในการปกป้องคุ้มครอง

⁷⁰ รัชชพัฒน์ ประมวลวิทย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 31.

⁷¹ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 51.

สิทธิมนุษยชนบางประการภายใต้ภาวะวิกฤตทางสงคราม โดยรัฐต่าง ๆ ทำความตกลงเพื่อก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nation) และมีสนธิสัญญาสันติภาพ ค.ศ. 1919 ข้อตกลงในการทำสงคราม เช่น การห้ามใช้อาวุธร้ายแรงบางประเภท การคุ้มครองเชลยศึก รวมถึงพลเรือนแต่รัฐหรือประเทศภาคีในสนธิสัญญาต่าง ๆ ยังถือเป็นผู้ทรงสิทธิปัจเจกบุคคลไม่มีสถานภาพใด ๆ ในการเรียกร้องหรือคุ้มครองสิทธิของตนเองภายใต้กลไกของกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ รัฐยังมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและคนชาติ โดยกฎหมายระหว่างประเทศไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงเหนือเขตอำนาจรัฐ โดยให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น และต่อมาได้กำหนดให้เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ โดยกำหนดเรื่องของสิทธิมนุษยชนในกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. 1945 ประชาคมโลกได้มีการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งเป็นสร้างระบบความสัมพันธ์ในการปฏิบัติต่อกันของบรรดารัฐต่าง ๆ ว่ารัฐทุกรัฐจะต้องปฏิบัติต่อพลเมืองของตนและพลเมืองโลก โดยมีมาตรฐานขั้นต่ำในการประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นการกำหนดให้รัฐซึ่งมีอำนาจมหาชนดำเนินการในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ อันเป็นความจำเป็นที่มนุษย์ในสังคมอยู่ร่วมกัน⁷² ทั้งครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่อาจมีการละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนด้วยกันเอง มีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ มีมาตรการควบคุมตรวจสอบมิให้ใช้อำนาจมิชอบป้องกันการกดขี่ ช่มแวง หรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำในข้อ 10⁷³ ซึ่งนักกฎหมายให้ความหมายคำว่าความเป็นธรรมในคดีอาญา หมายความว่ารวมถึง บุคคลที่จะได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งในความผิดเรื่องเดียวกันนั้นมิได้

อย่างไรก็ตาม สถานะทางกฎหมายปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่ใช่สนธิสัญญา หากแต่เป็นตราสารที่ผ่านการรับรองจากสมาชิกทั่วไปของสหประชาชาติในรูปของมติ แต่ไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมาย นักกฎหมายบางส่วนเชื่อว่าปฏิญญาสากลว่าด้วย

⁷² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). *กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 64.

⁷³ ข้อ 10 บุคคลชอบที่จะเท่าเทียมกันอย่างบริบูรณ์ในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยโดยศาลซึ่งเป็นอิสระและไร้อคติ ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนข้อที่ตนถูกกล่าวหาใด ๆ ทางอาญา

สิทธิมนุษยชนจัดเป็นส่วนหนึ่งของหลักทั่วไปแห่งกฎหมาย ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ เช่น การบัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนในกฎหมายภายในของรัฐ ปริญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนถูกเปลี่ยนตามระยะเวลาให้เป็นจารีตประเพณีของประชาชาติ ที่มีผลผูกมัดทางกฎหมายต่อหลาย ๆ ประเทศ สำหรับประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักเกณฑ์สากลขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และขั้นมูลฐานเพื่อสนับสนุนความเป็นสากลและเป็นมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมลงมติในที่ประชุมสมัชชาทั่วไปขององค์การสหประชาชาติเพื่อรับรองให้ประกาศใช้ปริญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491⁷⁴

(2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 มีแนวคิดมาจากสิทธิตามธรรมชาติที่ให้ความสำคัญในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และความเสมอภาคของบุคคล ทำให้การใช้อำนาจรัฐต้องเคารพต่อความเป็นพลเมืองยอมรับสิทธิที่มีแต่กำเนิด มีความเสมอภาคและเคารพต่อสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีการตรากฎหมายในทางคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างตระหนักในเรื่องของสิทธิมนุษยชน และต้องไม่พิจารณาไปในทางที่อาจละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน ใน ค.ศ. 1966 สมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติกำหนดให้มีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ซึ่งมีข้อบัญญัติ 53 ข้อ และเป็นกำหนดกรอบความร่วมมือทางกฎหมาย และเป็นมาตรฐานการพิจารณาคดีอาญาในระดับสากลที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ มาตรฐานการพิจารณาคดีอาญาและการดำเนินคดีซ้ำ การพิจารณาคดีอาญาโดยสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ การพิจารณาคดีที่เป็นธรรม สำหรับการดำเนินคดีซ้ำถูกบัญญัติในหมวดสิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเที่ยงธรรม⁷⁵ โดยกำหนดว่าบุคคลย่อมไม่อาจถูกพิจารณาหรือลงโทษซ้ำในการกระทำผิด

⁷⁴ ชัยพงษ์ วงษ์หรีญทอง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28, หน้า 48.

⁷⁵ ข้อ 14 (7) บุคคลใดจะไม่รับผิดชอบที่จะถูกพิจารณาหรือลงโทษอีกในความผิดที่ได้พิพากษาลงโทษหรือปล่อยตัวแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาอาญาของแต่ละประเทศ (ข้อ 14 (7) No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country.)

กรรมเดียวซึ่งได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษหรือปล่อยตัวแล้ว ตามหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นมาตรฐานสากล⁷⁶

(3) ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998

ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 บัญญัติในส่วนสารบัญญัติและวิธีสารบัญญัติในประเด็นการดำเนินคดี โดยมีวัตถุประสงค์ให้การฟ้องดำเนินคดีให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับประกันอย่างเป็นสากล จำเลย ผู้เสียหายหรือพยานจึงได้รับการคุ้มครองตามหลักทั่วไปของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 ได้กำหนดให้มีการพิจารณาคดีที่จำเลยได้รับหลักประกันสิทธิ ได้แก่ การพิจารณาในศาลต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย (Trial in presence of the accused) จำเลยจะต้องปรากฏตัวในระหว่างการพิจารณา จำเลยจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าศาลจะพิพากษาว่ามีความผิด ดังนั้น ภาระการพิสูจน์จึงเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ศาลจะลงโทษจำเลยเมื่อมีการพิสูจน์จนสิ้นความสงสัยตามสมควร จำเลยจะมีสิทธิได้รับการแจ้งข้อหาในภาษาที่ตนเข้าใจ สิทธิที่จะมีทนายความ หรือสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งที่ปรึกษาทนายความโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว สิทธิต่อสู้ด้วยตนเอง สิทธิที่จะไม่พูดและสิทธิที่ไม่ถูกบังคับให้การเป็นปฎิปักษ์⁷⁷

สำหรับการห้ามดำเนินคดีซ้ำที่ปรากฏในธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้เพื่อเป็นหลักการพื้นฐานของการที่จะไม่พิจารณาลงโทษซ้ำในการกระทำเดียวกัน โดยมีรูปแบบเป็นการห้ามดำเนินคดีซ้ำภายหลังศาลมีคำพิพากษาดังนี้

(ก) จะไม่มีบุคคลใดถูกพิจารณาโดยศาลอาญาระหว่างประเทศ สำหรับการกระทำที่ได้มีคำพิพากษาของศาลอาญาระหว่างประเทศหรือศาลอื่นว่าลงโทษหรือปล่อยตัว หรือไม่มีบุคคลถูกพิจารณาโดยศาลอื่นสำหรับการกระทำที่ศาลอาญาระหว่างประเทศได้พิพากษาลงโทษหรือปล่อย อย่างไรก็ตาม หากวิธีพิจารณาในศาลอื่นมีขึ้นเพื่อปกป้องบุคคลจากความรับผิดทางอาญา หรือศาลอื่นไม่ได้พิจารณาคดีอย่างอิสระและเที่ยงธรรมตามมาตรฐานของกระบวนการ

⁷⁶ ชัยพงษ์ วงษ์หรีญทอง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28, หน้า 52.

⁷⁷ ดิศรณ์ ลิขิตวิทิตวาทิ, (2561), ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล: ศึกษากรณีความผิดฐานอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ โดยเปรียบเทียบเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย, *Graduate Law Journal*, 11(4), หน้า 809 - 826.

ที่ถูกต้องและเป็นที่ยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศ ศาลอาญาระหว่างประเทศสามารถพิจารณาคดีใหม่ได้โดยไม่ขัดกับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ⁷⁸

(ข) ในกรณีที่มีการค้นพบพยานหลักฐานใหม่ หรือพบว่าพยานหลักฐานสำคัญเป็นเท็จ ทำหรือปลอมขึ้น หรือผู้พิพากษาในคดีได้กระทำประพฤตินิชอบอย่างร้ายแรงหรือละเลยหน้าที่อย่างร้ายแรง อันมีเหตุผลเพียงพอในการถอดถอนผู้พิพากษานั้น ผู้ที่ต้องคำพิพากษานั้น มีความผิดหรือในกรณีที่ตั้งแก่กรรม คู่สมรส บุตร บิดา มารดา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย หรืออัยการ (prosecutor) อาจารย์ขอต่อองค์คณะตุลาการเพื่ออุทธรณ์ให้ทบทวนคำพิพากษา สำหรับผู้ต้องคำพิพากษาในความผิดทางอาญา และภายหลังได้มีการกลับคำพิพากษาดังกล่าวด้วยเหตุที่พบข้อเท็จจริงใหม่ หรือพบว่ามีการทำให้เสื่อมเสียความยุติธรรมมีสิทธิที่จะได้รับคำชดเชยความเสียหาย⁷⁹

(ค) หลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว ศาลจะแต่งตั้งรัฐที่จะนำตัวผู้ต้องคำพิพากษาไปลงโทษ และคำพิพากษาลงโทษจำคุกของศาลอาญาระหว่างประเทศต้องผูกพันรัฐภาคี และรัฐภาคีไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้⁸⁰

กรณีดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การกระทำความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court) ถูกนำหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ และนำหลักทบทวนคำพิพากษามาใช้ โดยเมื่อผู้กระทำความผิดกำลังถูกศาลภายในรัฐนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณา หรือได้รับโทษสำหรับการกระทำความผิดสำหรับการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้วหรือพ้นโทษนั้นมาแล้ว ศาลอาญาระหว่างประเทศก็จะไม่รับพิจารณาในเรื่องเดียวกันอีก ทั้งนี้ ความร่วมมือจากรัฐภาคีเพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 กล่าวถึงหลักการที่ว่ารัฐภาคีต้องร่วมรับผิดชอบสำหรับการบังคับตามคำพิพากษาลงโทษจำคุก ซึ่งคำพิพากษาลงโทษจำคุกของศาลผูกพันรัฐภาคีที่จะแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ไม่ว่ากรณีใด หากได้รับโทษครบถ้วนตามคำพิพากษาแล้ว ถ้าผู้ต้องโทษไม่ใช่คนสัญชาติของรัฐที่มีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ผู้ต้องโทษอาจถูกโอนตัวตามกฎหมายของรัฐที่มีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาไปยังรัฐอื่น และห้ามมิให้มีการพิจารณาซ้ำสำหรับประเทศไทยได้เห็นความสำคัญของการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศมาตั้งแต่เริ่มต้น

⁷⁸ ปกป้อง ศรีสนิท. (2556). *คำอธิบายกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 234.

⁷⁹ ซาดิ ชัยเคชสุริยะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 50.

⁸⁰ ซาดิ ชัยเคชสุริยะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 51.

และมีส่วนร่วมในการพิจารณากร่างธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ และได้ลงนามรับรองธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998

2.5.2 การดำเนินคดีซ้ำในกฎหมายระหว่างประเทศระดับภูมิภาค

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศในหลายภูมิภาค และกลุ่มประเทศต่าง ๆ ดังนี้

(ก) สนธิสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1959

สหประชาชาติได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการยอมรับและปกป้องสิทธิมนุษยชน จึงผลักดันออกมาเป็นปฏิญญา ข้อตกลง สนธิสัญญา หรือกฎหมาย โดยแสดงผ่านปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานถือเป็นระบบหรือกลไกระดับโลกที่ไม่มีข้อจำกัดด้านพรมแดนและวัฒนธรรม แต่ด้วยรากฐานทางวัฒนธรรมของแต่ละกลุ่มประเทศมีความแตกต่างกันออกไป และในบางกลุ่มประเทศที่มีความตื่นตัวในผลประโยชน์ร่วมกัน และให้การยอมรับอย่างชัดเจนและในขอบเขตที่สามารถควบคุมดูแลได้นักกฎหมายบางกลุ่มเชื่อว่ากลไกของสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคจะประสิทธิภาพมากกว่าระบบสิทธิมนุษยชนระดับโลก จึงมีการกำหนดคกฏเกณฑ์ระดับภูมิภาคในรูปแบบอนุสัญญา กฎบัตร องค์การตุลาการ และศาลสิทธิมนุษยชน ทำให้มีมาตรการลงโทษที่ชัดเจน และบางภูมิภาคมีองค์กรการบังคับตามคำพิพากษา ในส่วนของกลุ่มประเทศสมาชิกยุโรปได้มีความเห็นร่วมกันในการจัดตั้งสหภาพยุโรปขึ้นเพื่อทำงานร่วมกันในการสร้างความเจริญรุ่งเรือง สร้างเสถียรภาพ ประชาธิปไตย ในทวีปยุโรปได้มีการตกลงทำสนธิสัญญาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ สนธิสัญญาสหภาพยุโรป โดยข้อหนึ่งในสนธิสัญญาได้ระบุว่าสหภาพยุโรปตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมที่ให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเสมอภาค หลักนิติธรรม และการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน โดยประเทศสมาชิกต้องยึดมั่นในหลักการนี้อย่างเป็นรูปธรรม และให้สอดคล้องกับข้อตกลงในสนธิสัญญา จึงสร้างระบบคุ้มครองปัจเจกชน โดยการจัดทำอนุสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1959 (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1959) ซึ่งสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการ

สำคัญ ๆ ในสิทธิการดำรงชีวิต สิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมทั้งคดีแพ่ง และคดีอาญา เสรีภาพในการแสดงความเห็น และความคิดศาสนา⁸¹

(ข) การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประเทศในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (ความตกลงเชงเกน)

การให้ความร่วมมือทางอาญาในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้มีการพัฒนา จากความต้องการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป โดยกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้ออกข้อบังคับ ข้อกำหนด สนธิสัญญา อนุสัญญา คำแนะนำ ในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันของกลุ่มประเทศยุโรปออกมาหลายฉบับ เช่น อนุสัญญา Treaty of Maastricht หรือความร่วมมือในด้านกฎหมายอาญา Criminal Law Co - operation และอนุสัญญาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอาญาในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (The Council of Euro Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters)⁸² นอกจากนี้ กลุ่มประเทศ สหภาพยุโรปได้สร้างมาตรการความร่วมมือระหว่างอาญาให้มีทิศทางเดียวกัน โดยกำหนดให้มี คณะทำงานและบัญญัติข้อตกลงที่เรียกว่า Schengen Implementation Agreement หรือ Schengen Convention โดยมีเป้าหมายในการป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นภายหลังสหภาพยุโรปเปิดพรมแดน ให้มีการผ่านเข้าออกอย่างเสรี (single external border) ซึ่งเป็นการให้ความร่วมมือด้านตำรวจ และศาล เช่น การให้ความช่วยเหลือทางอาญา การดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการขึ้นศาล การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญา ของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีซ้ำไว้ในข้อตกลงเชงเกน และอนุสัญญาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอาญาในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป⁸³ โดยมีที่มา และมีรายละเอียด ดังนี้

⁸¹ พิธีสารฉบับที่ 7 ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ข้อ 4 สิทธิที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีหรือลงโทษในการดำเนินคดีอาญาในความผิดที่ได้พ้นผิดหรือถูกพิพากษา ลงโทษแล้ว

(Protocol No.7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Article 4 The right not to be tried or punished in criminal proceedings for an offence for which one has already been acquitted or convicted.)

⁸² วรวรรณ วรเนตร. (2562). วิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรป 2015 กับพหุนิยมทางวัฒนธรรมและความเห็นสาธารณะในรัฐ สมาชิกสหภาพยุโรป. วารสารยุโรปศึกษา. 25(2). หน้า 34-65.

⁸³ ธัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 64.

1. หากศาลมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาหลายครั้งจะเป็นป่อนทำลายความชอบธรรม และเพิ่มความเสี่ยงในการลงโทษจำเลยอย่างไม่เป็นธรรม
2. หลักการห้ามฟ้องซ้ำในคดีอาญา บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของทุกประเทศ ซึ่งมีหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาเป็นครั้งที่สองในการกระทำ ความผิดครั้งเดียว
3. ผู้พิพากษาศาลประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศกรีซ เห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการใช้หลักการฟ้องซ้ำในคดีอาญากับกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยให้ยึดถือหลักสิทธิมนุษยชน และห้ามมิให้มีการดำเนินคดีซ้ำ เพราะเป็นการกระทบกระเทือนเสรีภาพของจำเลยมากเกินไป
4. กลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป บัญญัติไว้ในหลักการของกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป ประกาศ ณ วันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2000 โดยมีหลักการว่าคดีที่เกิดในประเทศกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป และคาบเกี่ยวระหว่างสองประเทศสมาชิกขึ้นไป และอยู่ในการตัดสินของศาลในหลายประเทศสมาชิก จะไม่มีผู้ใดต้องระวางโทษอีกครั้งในการดำเนินคดีอาญาในความผิดที่บุคคลได้รับการลงโทษหรือปล่อยตัว เว้นแต่ เป็นคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

กล่าวโดยสรุป ข้อตกลงเซงเกนมีหลักการดำเนินคดีซ้ำอยู่ในหมวดการกระชับความร่วมมือในการศาล เพื่อให้ความสะดวกและรวดเร็วในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยบัญญัติว่าบุคคลที่ได้รับการตัดสินโดยคำพิพากษาถึงที่สุด โดยรัฐภาคีจะไม่ถูกดำเนินคดีอีกในรัฐภาคีอื่นในความผิดเดียวกัน เว้นแต่ เป็นเรื่องของความมั่นคงหรือมีการพิจารณาคดีแบบสมยอม ทั้งนี้ ข้อตกลงเซงเกนกำหนดว่า รัฐภาคีจะไม่ถูกดำเนินคดีในรัฐภาคีอื่น ๆ ในความผิดเดียวกันนั้น เป็นการยอมรับคำพิพากษาของศาลในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปด้วยตนเอง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำในลักษณะเป็นการถ่ายโอนอำนาจอธิปไตย

(ค) สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาภูมิภาคอาเซียน ค.ศ. 2004

ประเทศต่างในภูมิภาคอาเซียนได้เข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการมีเสถียรภาพด้านความมั่นคงของภูมิภาค ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยมีการจัดทำ (ASEAN Declaration on Transnational Crime) และจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่มีวัตถุประสงค์ร่วมมือกัน ในขั้นตอนการสอบสวน ฟ้องร้อง และพิพากษาคดีพัฒนาความร่วมมือด้านกฎหมายและข้อตกลง

ในภูมิภาคอาเซียนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม โดยตกลงสถานะอำนาจอธิปไตยบางส่วน เพื่อจะสร้างระบบกฎหมายของภูมิภาคอาเซียน โดยประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้กำหนดให้มีธรรมนูญของประชาคมอาเซียน หรือเรียกว่ากฎบัตรอาเซียน ASEAN Charter ที่เป็นกรอบทางกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่เป็นกฎหมายสูงสุดของอาเซียน โดยวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของกฎบัตรคือ การให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การพัฒนาหลักนิติธรรม และความเป็นประชาธิปไตย แต่ทั้งนี้ สนธิสัญญาหรืออนุสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศในภูมิภาคอาเซียนจะไม่สามารถบังคับใช้ได้ ถ้าวัดหรือแย้งกับกฎบัตรอาเซียน รวมถึงการตีความสนธิสัญญาต้องตีความในลักษณะสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานตามกฎบัตรอาเซียน⁸⁴ นอกจากนี้กฎบัตรอาเซียนแล้ว ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนได้รับความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้าย ภายใต้แผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงอาชญากรรมในประเภทการก่อการร้าย ยาเสพติด โจรสลัด อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ฟอกเงิน อาชญากรรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ลักลอบค้าอาวุธ การค้าสตรีและเด็ก โดยมีความตกลงในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างรัฐ การโอนตัวนักโทษ โดยเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐ และต่อสนธิสัญญาภายใต้บังคับของสนธิสัญญาที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุในสนธิสัญญา และต้องการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐ⁸⁵

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำได้บัญญัติในสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน โดยหลักการดำเนินคดีซ้ำไว้ในส่วนของข้อจำกัดความช่วยเหลือ ซึ่งบัญญัติว่าประเทศผู้รับคำร้องขอจะไม่ให้ความช่วยเหลือ หากมีการฟ้องคดีหรือการลงโทษบุคคลสำหรับความผิดในคดีที่บุคคลนั้นถูกตัดสินปล่อยตัวหรือลงโทษหรือได้รับการอภัยโทษ โดยศาลที่มีเขตอำนาจในประเทศผู้ร้องขอแล้ว⁸⁶ เมื่อประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาคอาเซียนที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาตีอาญาได้มีคำพิพากษาหรือตัดสินบุคคลใดแล้วผู้ร้องขอจะให้อีกประเทศหนึ่งที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาฟ้องคดีอีกไม่ได้ นอกจากนี้ หลักการ

⁸⁴ อัครวัฒน์ เลาว์ณชัยศิริ. (2557). ลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายอาเซียน. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 32(2). หน้า 53.

⁸⁵ ชัยพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 71.

⁸⁶ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2561). คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 99 - 103.

ดำเนินคดีซ้ำ *ne bis in idem* ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน⁸⁷ ดังนี้

1. สาธารณรัฐสิงคโปร์ บัญญัติเรื่องการห้ามดำเนินคดีซ้ำไว้ในรัฐธรรมนูญ ในหมวดของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มาตรา 239⁸⁸ รวมถึงมีแนวคิดเริ่มต้นจากการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่ควบคู่กับการให้สิทธิและเสรีภาพของจำเลย หรือผู้ต้องหา โดยพนักงานอัยการของประเทศสิงคโปร์เสนอให้มีกฎหมายในการพิจารณาคดี ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป โดยมาตรา 37 (2) ประมวลกฎหมายอาญาสิงคโปร์ ระบุว่า หากจำเลยถูกศาลประเทศสิงคโปร์พิจารณาพิพากษาแล้วจะไม่มี การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ให้ชาติอื่นหากชาตินั้นจะมีกฎหมายให้สามารถฟ้องซ้ำได้⁸⁹

2. ประเทศมาเลเซียได้นำแนวความคิดที่สืบทอดจากทฤษฎีการให้ความเชื่อมั่น คำพิพากษาของศาลว่าคำพิพากษาของศาลเป็นที่มั่นคงแน่นอนไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการรื้อหรือฟ้องคดีกันอีก คำพิพากษาของศาลย่อมเด็ดขาดและเป็นที่สุด โดยทฤษฎี ได้ถูกนำบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซีย มาตรา 7 (2) วางหลักว่าผู้ที่ได้รับการพิพากษา ว่าพ้นโทษหรือถูกตัดสินว่ามีความผิดมาแล้วจะไม่มี การพิจารณาคดีเดียวกันอีกครั้ง⁹⁰

3. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้มีบัญญัติรองรับหลักการเกี่ยวกับการ ห้ามดำเนินคดีซ้ำไว้ในกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา มาตรา 91 โดยระบุว่าคำตัดสิน ของศาลที่ถึงที่สุดอาจจะถูกรื้อฟื้นได้ในกรณีมีพยานหลักฐานในคดีนั้นเป็นเท็จ ผู้พิพากษา อัยการ

⁸⁷ ปัญญา อุดชาชน. (2555). ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. 2558. วารสารสถาบัน พระปกเกล้า. 10(3). หน้า 89.

⁸⁸ มาตรา 239 บุคคลซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีในความผิดและถูกพิพากษาหรือพ้นผิด จากความผิดนั้น จะต้องไม่ต้องรับผิดที่จะถูกพิจารณาอีกครั้งในความผิดเดียวกันหรือในข้อเท็จจริงเดียวกันนั้น แม้ว่าการพิพากษาลงโทษหรือการพ้นผิดยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ก็ตาม สำหรับความผิดอื่นใดอันอาจมีความผิด แตกต่างจากที่กระทำต่อตนตามมาตรา 172 หรืออาจถูกพิพากษาลงโทษตามมาตรา 173 หรือมาตรา 174

(Article 239 A person who has once been tried by a court of competent jurisdiction for an offence and convicted or acquitted of that offence shall, while the conviction or acquittal remains in force, not be liable to be tried again for the same offence nor on the same facts for any other offence for which a different charge from the one made against him might have been made under section 172 or for which he might have been convicted under section 173 or 174)

⁸⁹ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 87.

⁹⁰ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 88-89.

หรือพนักงานสอบสวนได้ทำการทุจริตในหน้าที่ นอกนั้น การดำเนินคดีซ้ำในกระบวนการพิจารณาหลังศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว และถือได้เป็นการให้การยอมรับคำพิพากษาของกันและกันระหว่างศาลในภูมิภาคอาเซียน⁹¹

กล่าวโดยสรุปคือ ศาลประเทศอาเซียนอาจมีอำนาจพิจารณาคดีได้ โดยพิจารณาจากความเชื่อมโยงความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วเขตอำนาจศาลในทางกฎหมายอาญาจะพิจารณาจากหลักอำนาจลงโทษสากล หลักสัญชาติ หรือหลักดินแดน ทั้งนี้ สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียนให้ความสำคัญในเรื่องเขตอำนาจศาลว่าการจะห้ามมิให้มีการดำเนินคดีซ้ำ โดยหลักในการพิจารณาการดำเนินคดีที่ถือเป็นการดำเนินคดีซ้ำจะต้องจากตัวจำเลยที่เป็นบุคคลเดียวกันกับในคดีอาญาคดีแรก มีการกระทำความผิดเดียวกันกับคดีอาญาในคดีแรก และศาลในคดีแรกต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดสำหรับการพิจารณาในเรื่องที่จำเลยต้องเป็นจำเลยคนเดียวกันกับในคดีอาญาคดีแรก สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียนระบุว่าหากมีการตัดสินบุคคลไม่ว่าจะมีความผิดหรือถูกตัดสินให้ปล่อยตัว ในประเทศผู้ร้องแล้วประเทศผู้ร้องขอจะขอให้ประเทศผู้รับคำร้องขอฟ้องคดีอีกไม่ได้ ซึ่งจะเห็นว่า บุคคลในคดีแรกและบุคคลในคดีหลังต้องเป็นคนเดียวกัน และมีการกระทำความผิดกรรมเดียวกันกับในคดีแรก ซึ่งสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียนระบุว่า การฟ้องคดีสำหรับความผิดและถูกตัดสินว่ามีความผิดหรือถูกตัดสินว่าให้ปล่อยชั่วคราวประเทศผู้รับคำร้องขอต้องปฏิเสธไม่รับฟ้องคดีอีก

2.6 การดำเนินคดีซ้ำในต่างประเทศ

หลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวในยุโรปเรียกว่าหลัก *ne bis in idem* ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเรียกหลักการดังกล่าวว่าหลัก Double Jeopardy

หลัก *ne bis in idem* เป็นหลักการพื้นฐานในประเทศภาคพื้นยุโรปถูกรับรองไว้ในอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป โดยมีความมุ่งหมาย คือ การสร้างความคุ้มกันทางกฎหมายให้กับปัจเจกชนจากการใช้อำนาจรัฐในการลงโทษผู้กระทำความผิด (*jus puniendi*) เพราะหากไม่มีหลักการดังกล่าวรัฐอาจอ้างความชอบธรรมจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อการลงโทษผู้กระทำความผิดและดำเนินคดีหลายครั้งกับปัจเจกชน รวมถึงการสร้างความแน่นอนทางกฎหมาย (*legal certainty*)

⁹¹ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 89.

ให้สอดคล้องกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา โดยหลัก *ne bis in idem* จะถูกใช้เฉพาะกับคำพิพากษาในประเทศ เมื่อศาลภายในประเทศมีคำพิพากษาแล้วศาลภายในประเทศเดียวกันจะไม่อาจพิจารณาพิพากษาการกระทำเดียวกันอีกได้ ดังนั้น เมื่อมีคำพิพากษาของศาลต่างประเทศไม่ว่าจะลงโทษหรือยกฟ้อง ศาลภายในประเทศก็ยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือลงโทษอีกครั้งได้ไม่ถือว่าขัดกับหลัก *ne bis in idem* อย่างไรก็ดี ภายในสหภาพยุโรปหลัก *ne bis in idem* ถูกนำไปใช้ในประเทศสหภาพยุโรปตามอนุสัญญาอนุวัติข้อตกลงเชงเกน ซึ่งบัญญัติว่าบุคคลซึ่งถูกพิจารณาคดีถึงที่สุดใดในรัฐภาคีใดรัฐภาคีหนึ่งจะไม่ถูกฟ้องคดีในรัฐภาคีอื่นในการกระทำเดียวกันอีก หากมีการกำหนดโทษแล้ว และมีการบังคับโทษแล้ว หรืออยู่ระหว่างการบังคับโทษหรือไม่อาจบังคับโทษได้แล้วตามกฎหมายของรัฐภาคีที่ลงโทษ

2.6.1 หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา เรียกหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำว่า Double Jeopardy ซึ่งเป็นหลักในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5⁹² (the Fifth Amendment to the US Constitution) ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการดังกล่าว ได้บัญญัติว่าไม่มีบุคคลใดจะอยู่ภายใต้ความเดือดร้อนต่อชีวิตหรือร่างกายสองครั้งจากการกระทำความผิดครั้งเดียว⁹³ โดยหลัก Double Jeopardy เคยถูกใช้อย่างจำกัดในระดับรัฐบาลสหรัฐ (Federal government) โดยผลของคดี

⁹² การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ของสหรัฐอเมริกา ระบุว่า “บุคคลใดจะถูกดำเนินคดีในข้อหาก่ออาชญากรรมที่ก่ออาชญากรรมร้ายแรง เว้นแต่เป็นการนำเสนอหรือการฟ้องร้องต่อคณะลูกขุนใหญ่ เว้นแต่ในกรณีที่เกิดขึ้นในทางบก หรือในกองทหารเรือ หรือในทหารอาสาเมื่อเข้ารับราชการจริงช่วงสงคราม หรืออันตรายต่อสาธารณะ บุคคลใด ๆ จะต้องถูกกระทำความผิดอย่างเดียวกันซ้ำสองจนเป็นอันตรายถึงชีวิตหรืออวัยวะไม่ได้ และจะบังคับเป็นพยานในคดีอาญาใด ๆ ให้เป็นพยานปรักปรำตนเองไม่ได้ และไม่อาจถูกตัดทอนชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน โดยปราศจากการบวนการทางกฎหมายอันสมควร และทรัพย์สินส่วนบุคคลจะไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์สาธารณะ โดยปราศจากค่าตอบแทน”

(The Fifth Amendment of the U.S. Constitution provides, “No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.”)

⁹³ ห้ามมิให้บุคคลใดถูกกระทำความผิดแบบเดียวกันซ้ำสองครั้งโดยทำให้ตกอยู่ในอันตรายถึงชีวิตหรืออวัยวะ (No person shall be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb.)

Benton v. Maryland, 395 U.S. 784 ใน ค.ศ. 1969 ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้ขยายหลัก Double Jeopardy ไปใช้ในระดัมลรัฐด้วย โดยศาลฎีกาสหรัฐได้วินิจฉัยว่าหากจำเลยเคยถูกพิจารณาในศาลเยาวชนแล้ว ต่อมาถูกพิจารณาโดยศาลผู้ใหญ่อีกครั้งสำหรับการกระทำเดียวกันถือว่าเป็นการละเมิดหลัก Double Jeopardy เพราะศาลเยาวชนมีอำนาจเลือกที่จะพิจารณาคดีเยาวชนที่กระทำความผิดแบบเดียวกับผู้ใหญ่กระทำความผิด⁹⁴ ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาขยายการใช้หลัก Double Jeopardy ไปถึงมาตรการทางแพ่ง (Civil sanctions) ที่มีลักษณะในการลงโทษ (punitive in nature)⁹⁵ ดังนั้น เมื่อจำเลยถูกลงโทษทางอาญา ได้รับโทษจำคุก และปรับไปแล้วในความผิดฐานถือใบอนุญาตแล้ว ต่อมาจำเลยถูกรัฐดำเนินคดีเรียกค่าเสียหายภายใต้ชื่อมาตรการทางแพ่ง (civil sanction) โดยคำสั่งให้จ่ายค่าเสียหายในการดำเนินคดีครั้งหลังเกินสัดส่วนอย่างมากกับความเสียหายที่รัฐได้รับ การเรียกค่าเสียหายด้วยมาตรการทางแพ่งที่เกินส่วนความเสียหายที่รัฐได้รับมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันยับยั้งมิให้กระทำอีก (deterrent purpose) หรือตอบโต้การกระทำของผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงถือว่าเป็นการดำเนินคดีลักษณะลงโทษอีกครั้งที่ขัดต่อหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำ อย่างไรก็ตาม การที่จำเลยถูกลงโทษทางอาญาแล้ว ต่อมารัฐดำเนินคดีเรียกค่าเสียหายในภายหลังตามปกติเป็นเรื่องการดำเนินคดีแพ่ง (a civil remedy) ซึ่งไม่ขัดกับหลัก Double Jeopardy เพราะเป็นการเยียวยาที่ได้รับอนุญาตให้ทำได้ และไม่ต้องห้ามตามหลักการลงโทษซ้ำสองครั้งสำหรับการกระทำเพียงครั้งเดียว อย่างไรก็ตาม รัฐสภาสามารถกำหนดโทษทางอาญาและมาตรการทางแพ่งสำหรับการกระทำเดียวกันพร้อม ๆ กันได้ เพราะหลัก double jeopardy ห้ามเพียงการลงโทษที่มีลักษณะทางอาญาซ้ำสองครั้งสำหรับการกระทำเดียวกัน นอกจากนี้ การดำเนินการริบทรัพย์ทางแพ่งมีลักษณะเป็นมาตรการเยียวยาทางแพ่ง (a remedial civil sanction) ย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของหลักการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อจำเลยถูกลงโทษทางอาญาก็ยังอาจถูกดำเนินคดีริบทรัพย์ทางแพ่งอีกได้⁹⁶

⁹⁴ Breed v. Jones, 421 U.S. 519 (1975), https://www.law.cornell.edu/wex/double_jeopardy, retrieved 13 Oct. 2023.

⁹⁵ United States v. One Assortment of 89 Firearms, 465 U.S. 354 (1984), https://www.law.cornell.edu/wex/double_jeopardy, retrieved 13 Oct. 2023.

⁹⁶ อุดม รัฐอมฤต และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 44.

2.6.2 หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำในประเทศอังกฤษ

หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือเรียกว่า Res judicata ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีไม่มีประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อศาลมีคำพิพากษาจะมีการรวบรวมคำพิพากษาแต่ละคดีเป็นกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เองประเทศอังกฤษจึงเป็นที่มาของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และใช้ระบบการพิจารณาคดีแบบลูกขุน

การทำหน้าที่ของศาลในประเทศอังกฤษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทและต้องปฏิบัติต่อคู่ความทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันภายใต้หลักความเสมอภาค การพิจารณาคดีอาญาใช้ระบบกล่าวหาผู้พิพากษาจะให้ความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย โดยศาลมีหน้าที่พิจารณาหลักประกันในการต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรม กฎหมายอังกฤษในอดีตไม่มีหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ เจ้าหน้าที่รัฐจึงสามารถรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้เสมอ ปรากฏจากคดีซึ่งพิพาทระหว่าง St. Thomas Becket v. Henry II of England เกิดขึ้นในคริสต์วรรษที่ 12 ซึ่งจำเลยถูกศาลศาสนจักรลงโทษในความผิดหนึ่งมาแล้ว ต่อมาจำเลยคนเดียวก็ถูกศาลอาณาจักรพิพากษาลงโทษอีก ในคดีพิพาทนี้ทำให้นักกฎหมายต้องทบทวนแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีและมีการปรับปรุงวิธีพิจารณาความบางประการที่มุ่งเน้นถึงสิทธิตามธรรมชาติและการใช้เหตุผล หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำจึงถูกพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยมีหลักการว่าเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วย่อมเป็นที่ยุติหนึ่งผู้ใดจะรื้อเรื่องฟ้องเรื่องเดียวกันอีกไม่ได้ ทั้งนี้ปัจจุบันประเทศอังกฤษได้วางบรรทัดฐานหลักนี้ว่าบุคคลจะไม่ตกอยู่ในห้วงภยันตรายในชีวิตของเขามากหนึ่งครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียว และตีความคำว่าภยันตรายที่หมายถึงเมื่อจำเลยถูกชี้ขาดว่ามีความผิดหรือยกฟ้องมาแล้วย่อมไม่อาจดำเนินคดีกับจำเลยในความผิดเดียวกันได้อีก⁹⁷ ปรากฏตามคดีพิพาทที่ศาลประเทศอังกฤษนำหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในคดี R. v. Sheridan 1937⁹⁸ จำเลยถูกฟ้องคดีต่อศาลแขวงว่ากระทำความผิดที่มีโทษหนักถึง Indictable offence และอยู่ในเขตอำนาจของศาลแขวงในการไต่สวนมูลฟ้อง หากมีมูลศาลย่อมสั่งคดีว่ามีมูลและให้ส่งตัวไปยังศาลสูงต่อไป สำหรับคดีที่มีโทษต่ำบางกรณีจำเลยอาจเลือกให้ผู้พิพากษาศาลแขวงพิจารณาโดยรวบรัดแทนการส่งตัวไปศาลที่สูงกว่าเพื่อให้ลูกขุนชี้ขาด ซึ่งจำเลยในคดีนี้เลือกให้ศาลแขวงชี้ขาด ซึ่งศาลแขวงได้พิจารณาชี้ขาดว่าจำเลยมีความผิด แต่ศาลแขวงได้ส่งตัวไปฟ้องยังศาลสูง จำเลยจึงยกข้อต่อสู้ในคดีศาลสูง

⁹⁷ รัชชพัฒน์ ประมวลวิทย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 83.

⁹⁸ รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28. หน้า 55.

ว่าเป็นการฟ้องซ้ำ ซึ่งศาลสูงเห็นด้วยและพิพากษาว่าเป็นฟ้องซ้ำ ในเวลาต่อมาหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำ ได้ถูกนำมาใช้ในชั้นของพนักงานอัยการด้วย โดยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจแก่พนักงานอัยการของประเทศอังกฤษ ให้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดี กล่าวคือ พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจวินิจฉัยว่าคดีใดควรต้องดำเนินคดีต่อหรือยุติการดำเนินคดี ทั้งนี้ หากพนักงานอัยการสั่งยุติคดี ผลในทางกฎหมายย่อมทำให้คดีนั้น ไม่สามารถฟ้องได้อีก⁹⁹ ซึ่งถือเป็นหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำอย่างหนึ่ง¹⁰⁰

กล่าวโดยสรุป เมื่อศาลพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้วจะไม่อาจรื้อฟื้นคดีมาฟ้องร้องกันได้อีก เพื่อป้องกันการมิให้บุคคลที่ตกอยู่ในอันตรายในชีวิตของเขามากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว เมื่อจำเลยถูกชี้ขาดว่ามีความผิดหรือยกฟ้องในความผิดหนึ่งแล้วก็ห้ามมิให้นำตัวจำเลยมาพิจารณาพิพากษาในความผิดเดียวกันนั้นอีก อย่างไรก็ตาม ในทางวิธีพิจารณาจำเลยสามารถยื่นคำร้องเพื่อแสดงให้เห็นว่าจำเลยเคยถูกชี้ขาดว่ามีความผิดหรือยกฟ้องมาแล้ว จึงไม่อาจดำเนินคดีกับจำเลยได้อีก และถ้าเป็นจริงศาลจะยกฟ้องทันที ทั้งนี้ จะต้องแยกระหว่างการพิพากษาและการลงโทษด้วย ฉะนั้นแม้แต่เพียงมีคำพิพากษาไม่ถึงกับต้องมีการลงโทษ ถ้าจำเลยถูกฟ้องอีกจำเลยก็สามารถยกข้อต่อสู้เรื่องฟ้องซ้ำขึ้นมาได้

2.6.3 หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นในช่วงแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาร่างกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม โดยให้ใช้รูปแบบเดียวกับสหรัฐอเมริกา สำหรับการห้ามดำเนินคดีซ้ำในประเทศญี่ปุ่นถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 ระบุว่า การฟ้องคดีอาญาซ้ำในการกระทำความผิดเดียวกันจะกระทำมิได้¹⁰¹ มีแนวความคิดมาจากคดีแต่ละคดี

⁹⁹ พระราชบัญญัติการดำเนินคดีความผิด ค.ศ. 1985 มาตรา 32 (9) การยุติการดำเนินการใด ๆ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรานี้ไม่ขัดขวางการดำเนินคดีครั้งใหม่ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดเดียวกัน (Prosecution of offence Act 1985 section 32 (9) The discontinuance of any proceedings by virtue of this section shall not prevent the institution of fresh proceedings in respect of the same offence.)

¹⁰⁰ จูซามาส เกียรติวศรีกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 37.

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญมาตรา 39 บุคคลใดจะต้องรับผิดชอบทางอาญาสำหรับการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายในขณะที่ได้กระทำการ หรือที่เขาพ้นผิดแล้ว และเขาจะไม่ตกอยู่ในอันตรายซ้ำซ้อน (The Constitution Article 39 No person shall be held criminally liable for an act which was lawful at the time it was committed, or of which he has been acquitted, nor shall he be placed in double jeopardy.) โปรตดู Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure. p. 136. รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 28 หน้า 83.

นั้นต้องมีเอกภาพและเป็นอันเดียวกัน หากมีการปล่อยให้มีการดำเนินคดีซ้ำของการกระทำเดียวกันก็จะก่อให้เกิดปัญหาว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยเกิดความหวาดหวั่นจากการถูกดำเนินคดีไม่มีที่สิ้นสุด¹⁰² ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติประเทศญี่ปุ่นจะใช้หลักห้ามดำเนินคดีซ้ำในขั้นตอนการฟ้องคดีของพนักงานอัยการด้วย กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ ซึ่งในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดี เช่น อำนาจฟ้องของพนักงานอัยการเขตอำนาจศาล กฎหมายยกเว้นความผิด จำเลยเสียชีวิต หรือการฟ้องซ้ำ ในเวลาต่อมาประเทศญี่ปุ่นได้ขยายหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ โดยอาศัยแนวความคิดพื้นฐานของความเป็นเอกภาพและความเป็นอันเดียวกัน เมื่อดำเนินคดีสามารถถือเป็นหน่วยเดียวกันย่อมเป็นหนึ่งเดียวกันในแง่เนื้อหาและข้อเท็จจริงของการกระทำที่ถูกฟ้องร้องจะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในแง่ของกฎหมาย เมื่อมีคดีเกิดขึ้นในลักษณะนี้แล้ว ผลทางกฎหมายย่อมทำให้กระบวนการสอบสวน การจับกุม การฟ้องร้อง การควบคุม การถอนฟ้อง และการดำเนินการอื่น เมื่อได้ดำเนินการแล้วย่อมมีผลครอบคลุมไปถึงทั้งหมดของคดีที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งมีการร้องทุกข์หรือสอบสวนในคดีความผิดเดียวกัน ผลในทางกฎหมายก็ห้ามมิให้มีร้องทุกข์หรือสอบสวนซ้ำอีก¹⁰³

2.7 หลักกฎหมายทั่วไปในการพิจารณาของศาลปกครอง

หลักกฎหมายทั่วไปมีสภาพบังคับแม้จะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ แต่หลักกฎหมายทั่วไปมีความสัมพันธ์กับกฎหมายลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ หลักกฎหมายทั่วไปเกิดขึ้นจากการสกัดหลักที่ได้มาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ โดยอาจเกิดขึ้นจากการตีความตัวบทกฎหมายที่มีอยู่หรือจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาเจตนารมณ์จากกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือการค้นหาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ ทั้งนี้ สภาพบังคับของหลักกฎหมายนั้น ๆ จะต้องเกิดขึ้นจากหลักการนั้น โดยมิได้อาศัยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ กล่าวคือ มิใช่มีผลบังคับเพราะกฎหมายเขียนไว้ เพราะกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีเป็นเพียงที่มาโดยอ้อมของหลักกฎหมายทั่วไปเท่านั้น¹⁰⁴ ดังนั้น การที่ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยนำหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่น หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน

¹⁰² คณิต ฌ นคร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 50. หน้า 299.

¹⁰³ ชาติ ชัยเดชสุริยะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 84.

¹⁰⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 153.

ที่บัญญัติรับรองไว้ หรือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น หลักความเป็นกลาง หรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักฟังความสองฝ่าย หรือมิได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติกฎหมาย แต่ได้รับการยอมรับในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง เช่น หลักการห้ามลงโทษซ้ำ หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de la sécurité juridique) มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ทำให้ศาลปกครองมีผลผลิตของการใช้อำนาจตุลาการ และการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง¹⁰⁵ หลักกฎหมายทั่วไประกอบเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557¹⁰⁶ และบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากการนำเอาหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองมาใช้ หลักกฎหมายทั่วไปถือเป็นบ่อเกิดสำคัญของกฎหมายปกครอง โดยเป็นหลักกฎหมายที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีลักษณะเป็นการสอดแทรกอยู่ในระบบกฎหมาย หลักกฎหมายทั่วไปจึงถือเป็นรากฐานของระบบกฎหมายที่มาจากข้อความคิดพื้นฐานของมนุษย์¹⁰⁷ นอกจากนี้ยังปรากฏหลักการห้ามลงโทษซ้ำที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอีกหลายคดี เช่น คำพิพากษา

¹⁰⁵ ปราณี สุขศรี. (2557). *หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด: ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality)*. เว็บไซต์สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 8.

¹⁰⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 วินิจฉัยว่า ตามหลักกฎหมายทั่วไปบุคคลที่กระทำผิดเพียงครั้งเดียวไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้ง ไม่ว่าจะ เป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครองหรือโทษทางวินัย และการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งในความคิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียว เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้าม ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผู้มีอำนาจอาจปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ โดยเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก่อนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 ส่วนที่ 6 แต่เมื่อผู้มีอำนาจไม่ได้ดำเนินการให้มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยให้มีผลย้อนหลังก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำความผิดเรื่องเดียวกัน จึงเป็นการลงโทษซ้ำอีกครั้งสำหรับความผิดทางวินัยเรื่องเดียวกัน อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั่วไปและรัฐธรรมนูญซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองที่สอดคล้องกับหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*ne bis in idem*) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญาที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้ว.

¹⁰⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2563). *การใช้การตีความกฎหมาย: หลักทั่วไปเกี่ยวกับการใช้การตีความกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 29.

ศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 278/2564 โดยเรื่องนี้ผู้บังคับบัญชาได้ออกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนแก่ข้าราชการครูไปแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลในความผิดเดิมอีก ผู้บังคับบัญชาจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการอีกครั้งเป็นการลงโทษทางวินัยซ้ำในความผิดที่ข้าราชการรายดังกล่าวได้กระทำไปในครั้งเดียวกัน กรณีจึงขัดต่อหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือห้ามลงโทษซ้ำ¹⁰⁸ รวมถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 585/2556 ศาลก็ได้วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ ศาลปกครองได้นำหลักการห้ามลงโทษซ้ำหรือหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ

¹⁰⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 278/2564 วินิจฉัยว่า การออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดเป็นการมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับความผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีเรื่องเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้ว ตามคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนของผู้บังคับบัญชา อันเป็นการต้องห้ามตามหลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว และเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครองหรือความผิดและโทษทางวินัยก็ตาม นอกจากนี้การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้การคุ้มครองอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นด้วย

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 585/2556 วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้บังคับบัญชาอาจปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายทั่วไป และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยการดำเนินการให้มีการออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนที่ให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่งตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเสียก่อน เมื่อผู้บังคับบัญชาไม่ได้เพิกถอนคำสั่งตัดเงินเดือนก่อนจึงมีอาจลบล้างข้อเท็จจริงที่ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดทางวินัยเรื่องเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษมาแล้ว

มาใช้กับการออกคำสั่งเพิ่มโทษของผู้บังคับบัญชาในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 171/2566¹⁰⁹ โดยเรื่องนี้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเพิ่มโทษ ข้าราชการครูจากโทษตัดเงินเดือนเป็นลงโทษไล่ออกทั้งที่ไม่ได้ดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอน คำสั่งตัดเงินเดือนก่อน จึงเป็นการลงโทษซ้ำและขัดต่อหลัก *ne bis in idem*

¹⁰⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 171/2566 วินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเพิ่มโทษ โดยเพิ่มโทษตามคำสั่งเดิมจากลงโทษตัดเงินเดือนเป็นให้ลงโทษ โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งตัดเงินเดือนก่อน จึงเป็นการลงโทษซ้ำสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียวกันและมูลเหตุเดียวกัน อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกลงโทษตามที่มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บังคับในห้วงเวลานั้นรับรองไว้เกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งปัญหานี้ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปแล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณากลับยกอุทธรณ์จึงพิพากษาให้ยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการตามคำพิพากษา ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปดำเนินการเพื่อให้มีมติเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลตั้งแต่วันออกคำสั่งดังกล่าว และคืนเงินที่ตัดไปแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด

บทที่ 3

การดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การลงโทษทางวินัยและการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นมาตรการสำคัญในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ การลงโทษทางวินัยจึงเป็นมาตรการเชิงลบที่ถูกลำเอียงมาใช้กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (Government Teachers and Education Personnel) กระทำผิดทางวินัยและมีเหตุสมควรได้รับการลงโทษ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไว้ในหมวด 6 และหมวด 7 ซึ่งกำหนดข้อพึงปฏิบัติ และข้อห้ามเพื่อรักษาวินัย กระบวนการขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย การออกคำสั่งลงโทษ และการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองไว้ด้วย นอกจากนี้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือเป็นกฎหมายสำคัญที่ถูกลำเอียงมาใช้กับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และหลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งถูกลำเอียงใช้ในการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้

3.1 ข้อความคิดว่าด้วยวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นวิชาชีพชั้นสูง และเป็นต้นแบบของเด็กและเยาวชน เนื่องด้วยบทบาทหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใกล้ชิดกับเด็กและเชื่อมโยงกับการศึกษาของเด็กและเยาวชน (Youth) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงต้องปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง และไม่กระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือหน้าที่ราชการของตน ซึ่งหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนหนึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายและรักษา

ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง วินัยข้าราชการจึงเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐและเพื่อคุ้มครองปัจเจกบุคคล และยังคุ้มครองข้าราชการจากการใช้อำนาจโดยอำเภอใจของผู้บังคับบัญชาด้วย จึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการเป็นแบบแผนในการชี้วัดความประพฤติของข้าราชการว่ากระทำความผิดทางวินัยในรูปแบบของข้อห้ามและข้อพึงปฏิบัติ และเมื่อมีการกระทำเกิดขึ้นแล้วข้าราชการผู้ที่กระทำความผิดวินัยย่อมต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน¹

3.2 การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กล่าวคือ มาตรา 98² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

¹ พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. (2559). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 18.

² มาตรา 98 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมิมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้รับความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมิมูลว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำความผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่นก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างหน่วยงานการศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษากระทำความผิดวินัยร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละรายประสานการดำเนินการร่วมกันในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในกรณีที่มีปัญหาหรือความเห็นขัดแย้งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสาม ถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ถ้าในระหว่างผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ในกรณีต่างส่วนราชการให้รัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดรวมทั้งในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ หรือจะทำให้การสอบสวนนั้น

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงโต้แย้งข้อเท็จจริงและนำพยานหลักฐานมาโต้แย้งนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ รายละเอียดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนถูกกำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ ยังพบว่ามีกฎ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย (Disciplinary proceedings) ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอีกหลายฉบับ เช่น กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นการกำหนดข้อยกเว้นให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนหรืองดการสอบสวนได้ตามข้อ 1³ และข้อ 2⁴ ของกฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าว เมื่อการสอบสวนสิ้นสุดและข้อเท็จจริงฟังได้ว่า

เสร็จ ไปโดยเร็วและยุติธรรมก็ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นสอบสวนแทนได้

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองได้

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้³ ข้อ 1 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 100 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองหรือมาตรา 104 (1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(1) กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ความประจักษ์ชัดแล้ว

(2) กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

⁴ ข้อ 2 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 100 วรรคสี่ หรือมาตรา 104 (1) โดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

(1) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(2) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

ผู้ถูกกล่าวหาที่มีความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจและหน้าที่ลงโทษทางวินัยได้ โดยสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และวิธีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปตามมาตรา 97⁵ ซึ่งกำหนดให้การสั่งลงโทษจะต้องทำเป็นคำสั่ง และการออกคำสั่งเป็นไปตามระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 และการลงโทษทางวินัยต้องเหมาะสมกับความผิด ไม่เป็นไปโดยพยาบาท อคติ (Prejudice) หรือโดยโทสะจริต และห้ามลงโทษผู้ใดโดยไม่ความผิด นอกเหนือจากนั้น พบว่ามีมาตรการระหว่างการดำเนินการสอบสวนทางวินัย เช่น การให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการสั่งพักราชการ ตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. 2555 สำหรับขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการดำเนินการทางวินัยหลังจากที่มีการออกคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2551 ในระหว่างนั้นหากผู้ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามมาตรา 121⁶ และมาตรา 122⁷ แล้วแต่กรณี โดยการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีขั้นตอนและรายละเอียดดังต่อไปนี้

(3) กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

⁵ มาตรา 97 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

⁶ มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

⁷ มาตรา 122 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

3.2.1 การสืบสวนทางวินัย

การสืบสวนทางวินัย (Investigation) เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดแห่งกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัย โดยการสืบสวนทางวินัยอาจแบ่งได้ 2 กรณี⁸ คือ การสืบสวนก่อนการดำเนินการทางวินัย ซึ่งกรณีนี้ถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากเป็นเพียงการแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเบื้องต้น ในมูลกรณีที่มีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดอาจกระทำ ความผิดจริงหรือไม่เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป สำหรับการสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัยนั้น โดยหลักไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือมาตรฐานกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้ การสืบสวนจึงอาจดำเนินการโดยวิธีการใด ๆ ตามข้อเท็จจริงของเรื่องที่สืบสวนว่าควรใช้วิธีการใดที่เหมาะสมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง ในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น วิธีการสืบสวนจึงอาจทำได้หลายวิธี เช่น ผู้บังคับบัญชาไปสอบถาม ข้อเท็จจริงจากผู้เกี่ยวข้อง การตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบเอกสารหลักฐาน หรือการขอเอกสารหลักฐานไปยังหน่วยงานภายนอก

3.2.2 การตั้งเรื่องกล่าวหา

เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด กระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ซึ่งกระบวนการก่อนมีการตั้งเรื่องกล่าวหาจะต้องตรวจสอบให้รอบคอบว่ามีพยานหลักฐาน ในเบื้องต้นชัดเจนเพียงพอที่จะยืนยันได้ว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัย ทั้งนี้ กรณีที่เป็นความผิดปรากฏชัดแจ้ง ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษโดยคงขั้นตอนการตั้งเรื่องกล่าวหาได้

การตั้งเรื่องกล่าวหาเป็นขั้นตอนที่มีความจำเป็นในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา เมื่อปรากฏกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษากระทำผิดวินัย ไม่ว่าจะกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม โดยการตั้งเรื่อง กล่าวหาเป็นการดำเนินการเพื่อตั้งเรื่องทางวินัยแก่ข้าราชการ เมื่อปรากฏว่ามีมูลที่ควรกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา (Alleged) เป็นผู้ที่มีอำนาจตั้งเรื่องกล่าวหา

⁸ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2547). *การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556*. กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี่. หน้า 5.

ซึ่งกรณีนี้มีมูลควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ตามมาตรา 53⁹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สำหรับกรณีที่เป็นกรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น คือ ผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนได้ทุกคน ในฐานะผู้บังคับบัญชา เว้นแต่กรณีที่เป็นกรช่วยเหลือปฏิบัติราชการจะมีเพียงอำนาจบังคับบัญชา แต่ไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยหรือสั่งลงโทษ กรณีเช่นนี้จะต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ

⁹ มาตรา 53 ภายใต้บังคับมาตรา 45 วรรคหนึ่ง มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 58 มาตรา 64 มาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ เมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.ค.ศ. แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอ นายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ ก.ค.ศ.

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 38 ข. (7) ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค. (2) ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการ ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครู และตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ตามมาตรา 38 ค. (2) ในสถานศึกษา ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(5) การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย เว้นแต่ตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษให้ดำเนินการตาม (1) โดยอนุโลม

3.2.3 การสอบสวน

กรณีการสอบสวนมีความสำคัญในกระบวนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง (Fact) และยุติธรรม โดยต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้ง ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ดำเนินการดังกล่าว ข่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง จึงต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยมีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ คือ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยการสอบสวนวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะประกอบไปด้วยขั้นตอนดังนี้

(1) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามแต่กรณี โดยต้องพิจารณาจากกรณีความผิดมีมูลควรกล่าวหา (Accusation) ว่าเป็นความวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ซึ่งข้อ 2¹⁰ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย หรือได้มีการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น ตามมาตรา 95 วรรคห้า¹¹ แห่งพระราชบัญญัติ

¹⁰ ข้อ 2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยหรือได้มีการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น ตามมาตรา 95 วรรคห้าแล้ว และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

¹¹ มาตรา 95 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่พยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควร

ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และผู้บังคับบัญชาเห็นว่ากรณีไม่มีมูลให้ยุติเรื่อง แต่หากเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้น ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ยกเว้นกรณีที่เป็นการผิดประเวณีจะไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เช่น กรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่า 15 วัน หรือกรณีที่มีคำพิพากษาในคดีอาญาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกที่มีโทษความผิดโดยประมาท หรือกรณีผู้ถูกกล่าวหาให้การรับสารภาพโดยทำหนังสือไว้เป็นหลักฐาน

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องระบุด้วยว่าเป็นคำสั่งแต่งตั้งเป็นกรณีสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือวินัยไม่ร้ายแรง โดยแต่งตั้งจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่งเป็นเลขานุการในกรณีจำเป็นจะให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (Undersecretary) ซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้ ในกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา สำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งและมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่า หรือเทียบไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา โดยกรรมการสอบสวนจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือรับรองหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน และเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะต่ำกว่า หรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ

กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

ในระหว่างการสอบสวนทางวินัย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 23¹² กำหนดให้คู่กรณีจะต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีมีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษา (Consultant) ของตนเข้ามาในการพิจารณาด้วย เพื่อให้การช่วยเหลือในการชี้แจงหรือให้คำปรึกษา หรือเป็นผู้ชี้แจงเรื่องทั้งหมดหรือบางส่วนแทนตน ซึ่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 11¹³ กำหนดว่า ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนได้ และสำหรับการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง แม้กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนได้ แต่เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ. 2539 ให้สิทธิคู่กรณี ซึ่งรวมถึงผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าไปด้วย ในการเข้าพบและดำเนินการเตรียมจัดทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งรวมถึงการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาที่สามารถนำที่ปรึกษาของตนหรือทนายความเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนได้ ทั้งนี้ โดยผู้ถูกกล่าวหาอาจหรือหรือปรึกษากับทนายความหรือที่ปรึกษาได้ แตกต่างจากกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ห้ามมิให้ที่ปรึกษาหรือทนายความตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหาหรือเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสอบสวน เนื่องจากในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา นั้น กฎหมายประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ถูกกล่าวหาโดยตรงเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาย่อมทราบข้อเท็จจริงและตอบคำถามในเรื่องของตนได้ดีที่สุด ทั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ไม่ประสงค์จะทราบความเห็นของทนายความหรือที่ปรึกษาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกในเรื่องที่สอบสวนแต่อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการสอบสวนปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดทนายความหรือที่ปรึกษาย่อมทักท้วงได้

¹² มาตรา 23 ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

¹³ ข้อ 11 ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนก็ได้ แต่จะให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หรือเสนอความเห็นใดแก่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้

(2) หลักเกณฑ์วิธีการสอบสวน

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ โดยทั่วไปมีสองระดับ คือ การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง กรณีการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงเมื่อไม่มีกฎหมาย (Legislation) หรือระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการสอบสวนไว้ชัดเจน กรรมการสอบสวนจึงชอบที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

กรณีที่มีมูลกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนเป็นไปตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 โดยข้อ 20 ของกฎ ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าว กำหนดการสอบสวนกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการประชุมโดยแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาตามข้อ 23¹⁴ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

¹⁴ ข้อ 23 เมื่อได้พิจารณาเรื่องที่กล่าวหาและวางแนวทางการสอบสวนตามข้อ 16 แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ในการนี้ ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง และแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิที่จะให้อัยการหรือผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ตลอดจนอัยการพยานหลักฐานหรือนักพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ตามข้อ 24

การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งเฉพาะพฤติการณ์เท่าที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหาและตามพยานหลักฐาน โดยไม่ต้องแจ้งกรณีและมาตราความผิด ทั้งนี้ ให้ทำเป็นบันทึกสองฉบับซึ่งมีสาระสำคัญตามแบบ สว. 2 ที่ ก.ค.ศ. กำหนด เพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับโดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่รับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการรับสารภาพว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่ากรกระทำตามที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวเป็นความผิดวินัยกรณีใดหากผู้ถูกกล่าวหายังคงยืนยันตามที่รับสารภาพ ให้บันทึกอัยการรับสารภาพรวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพและสาเหตุแห่งการกระทำไว้ด้วย ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้

2. รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาแล้วเสร็จ
3. แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตามข้อ 24¹⁵ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการตามรวบรวมพยานหลักฐาน (Evidence) ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาแล้วเสร็จ

หรือถ้าเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยละเอียด จะทำการสอบสวนต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้ แล้วดำเนินการตามข้อ 38 และข้อ 39 ต่อไป

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพหรือรับสารภาพบางส่วน ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาแล้วดำเนินการตามข้อ 24 ต่อไป

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา หรือไม่มารับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนส่งบันทึกซึ่งมีสาระสำคัญตามแบบ สว. 2 ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือสถานที่ติดต่อของผู้ถูกกล่าวหา แจ้งให้ทราบ พร้อมทั้งมีหนังสือสอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ ให้ทำบันทึกซึ่งมีสาระสำคัญตามแบบ สว. 2 เป็นสามฉบับเพื่อเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ และส่งให้ผู้ถูกกล่าวหาสองฉบับ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปี ที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ เมื่อส่งพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว หากไม่ได้รับแบบ สว. 2 คืนมา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามวรรคห้าต่อไป

¹⁵ ข้อ 24 เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 23 แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และถ้าเห็นว่ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการตามที่ถูกกล่าวหา ก็ให้มีความเห็นยุติเรื่อง แล้วดำเนินการตามข้อ 38 และข้อ 39 โดยอนุโลม

ถ้าเห็นว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา โดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้โดยคำนึงถึงหลักการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ การแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้แจ้งพยานหลักฐานฝ่ายกล่าวหาเท่าที่มีตามที่ปรากฏไว้ในสำนวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แม้พยานหลักฐานจะฟังได้เพียงว่าเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามวรรคสอง ให้ทำบันทึกซึ่งมีสาระสำคัญตามแบบ สว. 3 ที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยทำเป็นสองฉบับมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ

4. รวบรวมพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้อำนาจการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้วเสร็จ

5. การประชุม (Assemble) เพื่อลงความเห็นและจัดทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อำนาจการรวบรวมพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างแล้วเสร็จ

และเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่รับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย

เมื่อได้อำนาจการดังกล่าวแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ให้คณะกรรมการสอบสวนให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำเพิ่มเติมรวมทั้งนำสืบแก้ข้อกล่าวหาด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยเร็ว

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เสร็จแล้ว ให้ดำเนินการตามข้อ 38 และข้อ 39 ต่อไป

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบ หรือไม่มารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนส่งบันทึก ซึ่งมีสาระสำคัญตามแบบ สว. 3 ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือสถานที่ติดต่อที่ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบ พร้อมทั้งมีหนังสือขอให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงนัดมาให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ในกรณีเช่นนี้ ให้ทำบันทึกซึ่งมีสาระสำคัญตามแบบ สว. 3 เป็นสามฉบับเพื่อเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ และส่งให้ผู้ถูกกล่าวหาสองฉบับ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้อำนาจการดังกล่าวหากไม่ได้รับแบบ สว. 3 คืนหรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำตามนัดให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้ว และไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสอบสวนจะไม่สอบสวนต่อไปก็ได้ หรือถ้าเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจะสอบสวนต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้ แล้วดำเนินการตามข้อ 38 และข้อ 39 ต่อไป แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาขอให้นำสืบแก้ข้อกล่าวหา หรือขอให้นำสืบแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่คณะกรรมการสอบสวนจะเสนอสำนวนการสอบสวนตามข้อ 39 โดยมีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการสอบสวนให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอ

การสอบสวนทางวินัยดังกล่าว หากคณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดระยะเวลา ประธานกรรมการสอบสวนจะต้องรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกินหกสิบวัน และหากคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันให้ประธานกรรมการรายงานเหตุให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อรายงานให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี เพื่อมีมติให้เร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. กำหนด ตามเหตุผลและความจำเป็น¹⁶

(3) ระยะเวลาการสอบสวนวินัย

คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนภายในระยะเวลาให้แล้วเสร็จนับแต่วันที่ประธานได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยต้องดำเนินการเพื่อรายงานให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี เพื่อมีมติในขั้นตอนต่อไปนั้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาโดยสรุปดังต่อไปนี้

1. การสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง

การสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 90 วัน และขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน

2. การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 180 วัน และขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 60 วัน

3.2.4. การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ

การพิจารณาความผิด คือ การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากกระทำความผิดเป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด การพิจารณาความผิดมีการรับสารภาพ (Confession) หรือไม่ และกำหนดโทษเป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและจะกระทำได้อต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่กำลังกล่าวหาอย่างกระจ่างชัดเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยความผิดและโทษได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นข้อเท็จจริง

¹⁶ สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. (2562). *ข้อกำหนดวินัยและการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.ค.ศ.. หน้า 79.

ที่ได้มาจากการสอบสวน เว้นแต่กรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย โดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

การกำหนดโทษ คือ การกำหนดระดับโทษของผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามการปรับบทความผิดว่าเป็นความผิดตามมาตราใดของบทบัญญัติทางวินัย โดยในหมวด 6 มาตรา 96¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ (Probation) ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก นอกจากนี้ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติกรณีผู้ถูกลงโทษปลดออกให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออกจากราชการ

การพิจารณาลงโทษทางวินัย อาจจำแนกตามความร้ายแรงของโทษที่มีการดำเนินการลงโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนี้

1. ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

สถานโทษสำหรับความวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน สำหรับการพิจารณาความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กฎหมายไม่บังคับให้ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาลงโทษได้เอง เพียงให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อหาที่ลงโทษได้

¹⁷ มาตรา 96 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย จึงต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7

โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออกจากราชการ

2. ความผิดวินัยร้ายแรง

สถานโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก (Dismiss) ไล่ออก สำหรับการพิจารณาความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน เสนอต่อ อ.ก.ค.ศ. เพื่อพิจารณามีมติให้ลงโทษเสียก่อน ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษได้

ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องสอบสวนให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา จึงสั่งลงโทษหรือต่อคณะกรรมการสอบสวน กรณีความผิดที่ชัดเจนตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549 เนื่องจากความผิดตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ฉบับดังกล่าวมีขั้นตอนเช่นเดียวกัน

3.2.5. การลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการนอกเหนือจากการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การลงโทษทางวินัยเป็นผลดีในแง่เป็นการปรามไม่ให้ผู้อื่นกล้ากระทำความผิดเพราะกลัวถูกลงโทษ แม้ว่าการลงโทษเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นลำดับสุดท้ายในการรักษาวินัย แต่การลงโทษก็ถือเป็นมาตรการสำคัญ และมีความจำเป็น โดยการลงโทษทางวินัยไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นผู้กระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ มาตรา 97¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยานา โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความคิดในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องทำเป็นหนังสือแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัย โดยมีข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน พยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญ โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดวินัยในกรณีใด มาตราใด ผู้สั่งลงโทษอ้างบทอาศัยอำนาจตามมาตราใด ซึ่งการลงโทษต้องทำตามแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 ให้ระบุสิทธิ (Right) และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์

¹⁸ มาตรา 97 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยานา โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความคิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

ไว้ในคำสั่งหากมิได้ระบุนิติโทษฐานไว้ในคำสั่งจะขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์เป็น 1 ปี นับแต่วันที่ออกคำสั่ง ตามมาตรา 40¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งลงโทษทางวินัยโดยถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาพิจารณาโทษและสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ (Corruption) หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม²⁰

การดำเนินการทางวินัยเป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาเพื่อค้นหาความจริงว่าข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยได้กระทำผิดวินัยหรือไม่ โดยกระบวนการดำเนินการทางวินัยจะเริ่มขึ้นเมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้เข้ามาสู่กระบวนการสอบสวน และจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้บังคับบัญชามีคำสั่งยุติเรื่อง หรือมีคำสั่งงดโทษ หรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ คำสั่งกรณีดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามคำนิยามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิ

¹⁹ มาตรา 40 คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนิติโทษฐานที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลายาวเกินหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

²⁰ มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์รั่วรัวผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ของข้าราชการตามนิติสัมพันธ์ในกฎหมายข้าราชการ แม้คำสั่งลงโทษจะเป็นเพียงการลงโทษภาคทัณฑ์ก็เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาที่ยืนยันข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวผิดวินัย และข้าราชการไม่อาจกระทำการนั้นได้ต่อไปได้อย่างอิสระ (Independent) สำหรับคำสั่งยุติเรื่องซึ่งถือเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงว่าข้าราชการไม่ได้กระทำผิดวินัย เนื่องจากไม่ผิดกระทำผิดวินัยด้วยเหตุนี้กระบวนการดำเนินการทางวินัยจึงถือเป็นการพิจารณาทางปกครอง ตามคำนิยามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อเตรียมการออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องนำหลักการที่ใช้กับการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไปมาใช้กับกระบวนการดำเนินการทางวินัยด้วย²¹

3.2.6. การงดโทษ หรือการลดหย่อนโทษ

กระทำผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่จำเป็นต้องถูกลงโทษในสถานหนัก โดยมาตรา 100 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง²² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า หากมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ หรือหากเป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุงดโทษ ผู้บังคับบัญชาจะไม่สั่งลงโทษเลยก็ได้²³ นอกจากนี้ เหตุภายนอกหรือเหตุเกี่ยวกับผู้กระทำ อาจถูกนำมาพิจารณาประกอบเพื่อลดหย่อนโทษหรืองดโทษได้ โดยเหตุภายนอกที่นำมาใช้ลดหย่อนโทษหรืองดโทษ อาจพิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเคร่งครัดของผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัย โดยหากผลกระทบที่เกิดขึ้นมีเพียงผลกระทบภายในฝ่ายปกครอง (Administration) และไม่มีผลกระทบออกไปภายนอกฝ่ายปกครองที่ไม่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บังคับบัญชาก็อาจนำมาพิจารณาเป็นเหตุลดหย่อนโทษได้ โดยเหตุเกี่ยวกับผู้กระทำผิดวินัย

²¹ วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 137.

²² มาตรา 100 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

²³ นิติกร ชัยวิเศษ. (2566). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวินัยข้าราชการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 43.

อาจนำมาพิจารณาลดหย่อนโทษหรืองดโทษได้ เช่น ประพฤติการกระทำความผิดว่าเป็นการกระทำผิดวินัยครั้งแรกหรือไม่ นอกจากนั้นการขาดประสิทธิภาพในงานที่ได้รับมอบหมายอาจนำมาเป็นเหตุลดหย่อนโทษหรืองดโทษได้เช่นกัน

3.2.7. การดำเนินการในระหว่างดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการในระหว่างดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการชั่วคราวในระหว่างการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากการสอบสวนการกระทำผิดวินัยบางกรณี การให้ผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไปอาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการสอบสวนได้ เช่น ผู้ถูกกล่าวหา มีตำแหน่งระดับสูงที่อาจข่มขู่พยานซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา หรืออาศัยโอกาสขณะปฏิบัติหน้าที่ทำลายพยานหลักฐานได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปก่อน ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีมาตรการชั่วคราวระหว่างการสอบสวนทางวินัย 2 มาตรการ คือ การพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

การสั่งให้พักราชการ คือ การสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งระหว่างสอบสวนพิจารณาทางวินัย หรือระหว่างถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา และงดเบิกจ่ายเงินเดือน (salary) และเงินอื่น ๆ ที่จ่ายเป็นรายเดือน ตลอดจนเงินช่วยเหลือต่าง ๆ ไว้ก่อน ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายที่จะไม่ให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อป้องกันมิให้เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณาหรือมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการในประการอื่น และถ้าการสอบสวนพิจารณาฟังข้อเท็จจริงได้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะได้สั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตั้งแต่วันพักราชการตามมาตรา 103²⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

²⁴ มาตรา 103 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาเว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้มีอำนาจตามมาตรา 98 วรรคสอง วรรคสี่ หรือวรรคห้าแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ และไม่มีการณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งเดียวกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและวิทยฐานะนั้น ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 100 วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ที่บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพักราชการกรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา เว้นแต่ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (Petty offence)

การให้ออกจากราชการไว้ก่อน คือ การให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ออกจากราชการเพื่อขาดจากตำแหน่งและอัตราเงินเดือนระหว่างการสอบสวนพิจารณาเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา โดยการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นการให้ข้าราชการพ้นสถานะข้าราชการเป็นการชั่วคราวในตลอดระยะเวลาการสอบสวน ทั้งนี้ การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ผู้บังคับบัญชาจะต้องออกคำสั่ง (Decree) โดยคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุประกอบด้วย โดยอาจพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่จะใช้มาตรการในการบริหารงานบุคคลอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่า เช่น การสั่งห้ามปฏิบัติหน้าที่เพียงบางส่วน หรือการสับเปลี่ยนภาระหน้าที่ หรือการย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ส่วนงานอื่น²⁵

เมื่อได้มีการสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดพักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อนตามวรรคหนึ่งแล้ว ภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีอื่นอีก ผู้มีอำนาจตามมาตรา 98 วรรคสอง วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา 115 แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 95 และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรคสอง ตลอดจนดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการ หรือสั่งให้ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนออกจากราชการด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เป็นการลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดระยะเวลาที่ถูกลงสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

เงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่น และการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น สำหรับผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าว ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ระยะเวลาให้พักราชการ และให้ออกจากราชการไว้ก่อน และการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการสอบสวนพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

²⁵ นิติกร ชัยวิเศษ. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 23. หน้า 63.

3.3 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและพยานในการดำเนินการทางวินัย

สิทธิของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยมีดังนี้

3.3.1 สิทธิรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

สิทธิประการหนึ่งของผู้ถูกกล่าวหาและพยานในการดำเนินการทางวินัย เมื่อผู้บังคับบัญชา มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้รับทราบคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามข้อ 5²⁶ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหาและบุคคลซึ่งจะทำการสอบสวน และมีโอกาสโต้แย้ง (rebut) คัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับ แต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน หากผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน หรือเคยมีสาเหตุโกรธเคือง กับผู้ถูกกล่าวหา หรือกรณีที่ถูกกล่าวหาเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วม บิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดา ลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพัน ทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา หรือเป็นเจ้าของหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา หรือเหตุอื่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเชื่อว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง ตามข้อ 8²⁷ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550

²⁶ ข้อ 5 เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) แจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นหนังสือภายในสามวันทำการนับแต่วันที่มิคำสั่ง โดยให้ผู้ถูกกล่าวหา ลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ ด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับทราบคำสั่งหรือไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ให้ส่งสำเนาคำสั่ง ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐาน ของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว และให้ส่งหลักฐานการแจ้งคำสั่งให้คณะกรรมการสอบสวน รวมไว้ในสำนวน

(2) ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนทราบ ภายในสามวัน ทำการนับแต่วันที่มิคำสั่ง สำหรับประธานกรรมการให้ส่งพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา และให้ประธานกรรมการลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน

²⁷ ข้อ 8 ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่ทำการในเรื่องที่ถูกกล่าวหา

3.3.2 สิทธิในการนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการให้ปากคำ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกกล่าวหาขอมมีสิทธิในการที่จะได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ทั้งนี้ ข้อ 11 ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550

(2) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

(3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา

(4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดา ลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา

(5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา

(6) มีเหตุอื่นซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง

การคัดค้านให้กระทำภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือนับแต่วันที่ทราบสาเหตุแห่งการคัดค้าน โดยทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การสอบสวนไม่ได้รับความจริงและความยุติธรรมอย่างไรยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้ และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนส่งสำเนาหนังสือคัดค้านและแจ้งวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านให้ประธานกรรมการทราบและรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกคัดค้านทราบ ในกรณีนี้ ให้หยุดการสอบสวนไว้ก่อน

ในการพิจารณาเรื่องการคัดค้าน ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และให้สั่งการภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน พร้อมทั้งแสดงผลในการพิจารณาสั่งการด้วย เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินิจฉัยสั่งการอย่างใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและส่งเรื่องให้ประธานกรรมการรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

ในกรณีที่เห็นว่าการคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนขึ้นใหม่แทน ทั้งนี้ ให้นำข้อ 3 และข้อ 5 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าเห็นว่าการคัดค้านไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ให้สั่งยกการคัดค้านนั้น การสั่งยกการคัดค้านให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในสิบห้าวันทำการตามวรรคสาม ให้ถือว่ากรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน และให้ประธานกรรมการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการตามข้อ 6 ต่อไป

การพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

3.3.3 สิทธิในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์เพื่อหักล้างข้อกล่าวหา

การสอบสวนเรื่องที่ถูกล่าม اتهامว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา โดยต้องสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกล่าม اتهารับ รวมถึงให้โอกาสผู้ถูกล่าม اتهานำสืบพยาน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ผู้ถูกล่าม اتهาอ้างประกอบด้วย

3.3.4 สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด

การไม่ถูกลงโทษโดยไม่มีความผิดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 คู่คุ้มครอง (Defend) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกล่าม اتهามีให้ต้องได้รับโทษทางวินัยโดยปราศจากความผิด

3.4 การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัย

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและการสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายนั้น ๆ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการกำหนดฐานความผิดและสถานโทษต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ จึงต้องมีกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

3.4.1 การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครอง

การทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมมีอำนาจในการทบทวนคำสั่งทางปกครอง (Administrative Act) ของตนเอง และยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งนั้น²⁸ ซึ่งเป็นหลักการทั่วไป

²⁸ ความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสร็จที่ 624/2545 ให้ความเห็นไว้ว่า ผู้ที่จะเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

เกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้นามากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาใช้บังคับกับคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 3²⁹ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ

การทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยองค์กรผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป โดยซึ่งผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปที่มีอำนาจ ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย คือ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ เป็นองค์กรกลุ่มที่ถูกจัดตั้งขึ้น ตามมาตรา 17³⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีอำนาจตามมาตรา 19 (12)³¹ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และมาตรา 104 วรรคหนึ่ง³²

²⁹ มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

³⁰ มาตรา 17 ก.ค.ศ. มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการอื่นที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ในกรณีที่ตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ให้ตั้งจากกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อยสองคน และกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด และให้นำมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

³¹ มาตรา 19 ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการผลิตและการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

(12) กำหนดมาตรฐาน พิจารณา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

³² มาตรา 104 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการไปแล้ว ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงาน

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้ดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว ทั้งในกรณีการออกคำสั่งลงโทษ การสั่งยุติเรื่อง หรือการสั่งงดโทษ ให้รายงานต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี และหาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ก็สามารถมีมติให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามที่มีมติได้ ทั้งนี้ การพิจารณาขององค์กรกลุ่มดังกล่าว เป็นเพียงกระบวนการตรวจสอบตนเองภายในฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการลงโทษสถานเบาเพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่กระทำผิดวินัย และเพื่อป้องกันมิให้ กลั่นแกล้งด้วยการลงโทษวินัย

3.4.2. การเพิ่มโทษข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษ

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการยืนยันว่าการกระทำของข้าราชการเป็นความผิดวินัย โดยการถูกลงโทษทางวินัยถือเป็นการตัดสิทธิในการได้รับสิทธิหรือค่าตอบแทนที่เคยได้รับ เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระแล้ว คำสั่งเพิ่มโทษ (Sentence enhancement) ย่อมเป็นคำสั่งที่สร้างภาระหรือเป็น

ไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่า การยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีที่มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ก็ให้แจ้งหรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป

(2) การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

ผลร้ายยิ่งกว่าคำสั่งลงโทษเดิม ตามข้อ 7 และข้อ 8 ของระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561 กำหนดให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. มีอำนาจเพิ่มโทษ แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพบว่าไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ในกรณีที่มีการเพิ่มโทษจะต้องมีการยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม และออกคำสั่งลงโทษใหม่เพื่อเพิ่มโทษ หลักเกณฑ์ในการยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมเพื่อออกคำสั่งเพิ่มโทษนั้นจะต้องใช้หลักเกณฑ์ในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือใช้หลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือใช้หลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แนวปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ปรากฏว่ามีการอธิบายว่าต้องนำหลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้กับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อเพิ่มโทษแต่อย่างใด แต่ในทางวิชาการมีความเห็นว่าการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระหรือเป็นผลร้ายยิ่งกว่าเดิม จะต้องใช้หลักเกณฑ์การยกเลิกหรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ เพราะเหตุผลสุดท้ายของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมจะทำให้ผู้รับคำสั่งได้รับภาระมากกว่าเดิม คำสั่งทางปกครองเดิมที่สร้างภาระน้อยกว่า ย่อมให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งมากกว่าคำสั่งใหม่ที่สร้างภาระมากกว่า³³ โดยเรื่องเดียวกันนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับแนวคิดนี้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 21/2561³⁴ ทั้งนี้ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้นำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้กับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายอื่นด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์และวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อเพิ่มโทษ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การประกันความเป็นธรรมในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่ง

³³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 249.

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 21/2561 เมื่อคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าคำสั่งที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ต้องทำการเพิกถอนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับด้วย และในการพิจารณาว่าการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องใช้หลักเกณฑ์ในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือสร้างภาระ ย่อมต้องพิจารณาจากมุมมองของผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ ว่าการเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นเป็นการให้ประโยชน์หรือเป็นการสร้างภาระในตอนท้าย ไม่ใช่การพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองเดิมที่ถูกเปลี่ยนแปลง³⁵

คำสั่งลงโทษทางวินัยมิใช่สั่งทางปกครองให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นที่แบ่งแยกได้ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะการให้ประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน ทรัพย์สิน (Property) หรือประโยชน์อย่างอื่นที่แบ่งแยกได้ ซึ่งแบ่งออกเป็นการเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 52³⁶ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 53 วรรคสอง³⁷ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

³⁵ นิติกร ชัยวิเศษ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 23, หน้า 67.

³⁶ มาตรา 52 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

³⁷ มาตรา 53 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง
- (2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และออกคำสั่งใหม่ เพื่อเพิ่มโทษอาจเกิดขึ้นได้จากการที่ข้าราชการ (Government Officer) ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่น ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ผู้บังคับบัญชากลับออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นลดเงินเดือน ซึ่งทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อมาตรา 99³⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเมื่อรายงานการลงโทษไปยัง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี การที่องค์กรดังกล่าวจะมีมติให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งเพิ่มโทษให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ จะต้องพิจารณาเงื่อนไขในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เสียก่อน โดยจะต้องพิจารณาว่าผู้ถูกสั่งลงโทษได้มีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นแล้วหรือไม่ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากระยะเวลานับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษเดิมมาจนถึงวันที่องค์กรที่มีอำนาจยับยั้งเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ถ้าหากเวลาผ่านไปจนกระทั่งผู้ถูกสั่งลงโทษได้รับการเลื่อนเงินเดือนขึ้นมาใกล้เคียงกับเงินเดือนก่อนถูกลงโทษลดเงินเดือนก็อาจถือได้ว่าผู้ถูกสั่งลงโทษมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองแล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกสั่งลงโทษจะมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งลงโทษลดเงินเดือน แต่ก็มิได้หมายความว่าเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดเงินเดือนเพื่อเพิ่มโทษ

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

๑๒๓

๑๒๓

³⁸ มาตรา 99 เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 98 แล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัย ให้สั่งยุติเรื่อง ถ้าฟังได้ว่ากระทำผิดวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา 100 และในกรณีที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษ ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

เป็นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการไม่ได้ เนื่องจากจะต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกสั่งลงโทษในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ซึ่งในกรณีข้างต้นผู้ถูกสั่งลงโทษกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ย่อมไม่อาจได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจให้อยู่ในอาชีพราชการต่อไปได้ เพราะจะกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการอย่างรุนแรง จึงต้องให้น้ำหนักและประโยชน์สาธารณะมากกว่า ในกรณีองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณา ย่อมสามารถมีมติให้เพิ่มโทษได้ นอกจากในการพิจารณาความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกสั่งลงโทษ ยังต้องพิจารณาว่ามีเหตุที่ถือได้ว่าผู้ถูกสั่งลงโทษไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ตามมาตรา 52 ประกอบมาตรา 51 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดด้วย กล่าวคือ การแสดงข้อความอันเป็นเท็จปกปิดข้อความจริงอันควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันมิชอบด้วยกฎหมาย การให้ข้อความไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง หรือความไม่รู้นั้น เป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง³⁹

3.4.3. การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยองค์กรพิจารณาอุทธรณ์

การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยองค์กรพิจารณาอุทธรณ์นั้น มีความสำคัญต่อผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างมาก เนื่องจากเป็นกระบวนการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่สามารถตรวจสอบได้ ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัย และยังเป็นกระบวนการขั้นตอนที่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล (Court) อีกด้วย องค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) หรือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ตามแต่ระดับโทษ⁴⁰

³⁹ นิติกร ชัยวิเศษ. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 23. หน้า 68-69.

⁴⁰ มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา 122 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งและให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeal) มักเริ่มขึ้นตามคำขอของผู้ถูกลงโทษเสมอ เนื่องจากการยื่นอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้ถูกลงโทษที่จะยื่นอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ กล่าวคือ การยื่นอุทธรณ์ถูกต้องตามแบบและยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์จึงจะเริ่มขึ้นและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ รวมถึงมีหน้าที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ คือ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคู่กรณีในการดำเนินการทางวินัย และได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษทางวินัย หรืออาจเป็นกรณีของทายาทโดยธรรมของผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่กฎหมายของข้าราชการบางประเภทกำหนดให้สิทธิแก่ทายาทในการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้ ตามข้อ 23⁴¹ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 สำหรับการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามข้อ 4⁴² ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 กำหนดให้การใช้สิทธิอุทธรณ์จะต้องกระทำได้ด้วยตนเองเท่านั้น⁴³

⁴¹ ข้อ 23 กรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถึงแก่ความตาย ก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้น มีสิทธิอุทธรณ์แทนได้

⁴² ข้อ 4 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้

การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรมอย่างไร และลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์

ในการอุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ตามวรรคสองหรือจะทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจานั้นต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. โดยตรงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์

⁴³ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2562). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ:วิญญูชน. หน้า 100.

(2) ระยะเวลายื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามข้อ 3⁴⁴ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 กำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ไว้สามสิบวัน นับแต่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยการทราบคำสั่ง คือการแจ้งคำสั่งแก่ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษจะลงนามรับทราบคำสั่งหรือไม่ก็ไม่ถือเป็นสาระสำคัญ สำหรับกรณีที่มีการแจ้งคำสั่งไปยังผู้ถูกลงโทษด้วยวิธีการทางไปรษณีย์ และคำสั่งนั้นไปถึงผู้รับแล้ว แม้ผู้รับจะยังไม่ทราบเนื้อหาความในคำสั่งลงโทษทางวินัยก็ตาม⁴⁵

การยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลายื่นอุทธรณ์ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหา กรณีผู้ถูกลงโทษจะนำสิทธิไปฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้⁴⁶ เนื่องจากผู้ถูกลงโทษไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามวิธีการหรือขั้นตอนสำหรับการแก้ไขความเดือนร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล⁴⁷

(3) ขอบเขตอำนาจขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์

อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์ มีอำนาจในการทบทวนคำสั่งทางปกครอง ทั้งในแง่ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความเหมาะสม และการใช้ดุลพินิจ รวมถึงมีอำนาจทั้งลดและเพิ่มภาระแก่ผู้อุทธรณ์ได้ จึงถือว่าองค์กรพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ในทุกมิติ ทั้งนี้ ข้อจำกัดในการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์อาจมาจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษ ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (National Anti-Corruption Commission) อุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษ องค์กรพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยได้ และสามารถเปลี่ยนแปลงได้เพียงระดับโทษเท่านั้น

⁴⁴ ข้อ 3 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาอุทธรณ์ ให้ถือวันที่ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

⁴⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 335.

⁴⁶ ฤทัย หงส์ศิริ. (2561). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา. หน้า 27.

⁴⁷ สุภวัฒน์ สิงห์วงษ์. (2561). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง*. 32(1). หน้า 36.

ในการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง (Fact) และข้อกฎหมายในการพิจารณาอุทธรณ์ องค์กรพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่มีอยู่ในขณะที่วินิจฉัยด้วย เนื่องจากพฤติการณ์และข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปเกี่ยวกับผู้ถูกลงโทษอาจส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดระดับโทษได้ เช่น ข้าราชการถูกลงโทษวินัย เนื่องจากประมาท (Negligence) ทำให้ทรัพย์สินราชการเสียหาย แต่หลังจากถูกลงโทษข้าราชการดังกล่าวได้ชดใช้ค่าเสียหาย หรือจัดหาทรัพย์สินมาแทนที่ส่วนที่เสียหายแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าข้าราชการรายดังกล่าวได้ระลึกถึงหน้าที่ของตนในการรักษาทรัพย์สินของส่วนราชการแล้ว องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องนำข้อเท็จจริงดังกล่าวเข้ามาพิจารณาประกอบด้วย

(4) ขอบเขตอำนาจขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์

คำวินิจฉัยอุทธรณ์อาจมีได้หลายรูปแบบ ได้แก่ คำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ในกรณีที่คำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว หรือคำวินิจฉัยให้ลดโทษหรือเพิ่มโทษ ในกรณีที่คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เหมาะสมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในเรื่องของระดับโทษ หรือคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งลงโทษใหม่ ในกรณีที่กระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ก็จะต้องมีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งหมด⁴⁸

คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพัน โดยตรงต่อผู้ถูกลงโทษ และผู้บังคับบัญชา การวินิจฉัยที่เป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษเดิมย่อมมีผลทันทีเมื่อได้มีการแจ้งไปยังผู้ถูกลงโทษ และไม่จำเป็นที่จะต้องให้ผู้บังคับบัญชาแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษเดิม เพราะคำสั่งลงโทษเดิมถูกแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่เพียงบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น

⁴⁸ ธีรศักดิ์ สงน้อย. (2565). *ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย: ศึกษาเฉพาะกรณี การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 43.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายใต้หลัก *ne bis in idem* หรือหลักห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำให้เพียงครั้งเดียว กรณีที่มีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรณีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่เพื่อเพิ่มโทษ ตามมติของคณะกรรมการที่เป็นองค์กรกลุ่มหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 140 วรรคหนึ่ง¹ แห่งพระราชบัญญัติ

¹ มาตรา 104 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการไปแล้วให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างไร้เพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่าการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่มีอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ก็ให้แจ้งหรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้วให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้วให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป

(2) การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้า

ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 124² แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันอันก่อให้เกิดปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในความผิดที่ผู้ยื่นได้กระทำเพียงครั้งเดียว โดยการออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยในมูลความผิดเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาได้เคยสั่งลงโทษไปแล้ว หรือการออกคำสั่งลงโทษใหม่เนื่องจากองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยหรือองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์³ ได้มีมติให้เพิ่มโทษ ซึ่งพบปัญหาการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมเพื่อออกคำสั่งลงโทษใหม่ เนื่องด้วยกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเพื่อเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมก่อนการออกคำสั่งลงโทษใหม่ไว้โดยเฉพาะ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนมีแนวทางการดำเนินการในรูปแบบแตกต่างกันไป เนื่องจากองค์กรวินัยชั้นขีดเคยมีคำวินิจฉัยประเด็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกัน จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่าการออกคำสั่งลงโทษใหม่จะมีผลเป็นการลบล้างคำสั่งลงโทษเดิม หรือการออกคำสั่งลงโทษใหม่ต้องดำเนินการให้มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมเสียก่อนหรือไม่ ประกอบกับการใช้สิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งชี้มูลความผิดในเรื่องเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษไปแล้วที่ผู้ถูกสั่งลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจการพิจารณาโทษเท่านั้น ไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนที่ออกโดยขัดต่อหลัก *ne bis in idem* หรือหลักห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้

ส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

๑๓๑

๑๓๑

² มาตรา 124 หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ตามมาตรา 121 มาตรา 122 และมาตรา 123 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น

ในกรณีที่ตั้งให้ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์กลับเข้ารับราชการให้นำมาตรา 103 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

4.1 ปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

กระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อันส่งผลให้เกิดปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนที่ขัดต่อหลัก *ne bis in idem* ที่ห้ามมิให้ลงโทษซ้ำสองครั้งในความผิดเดียวกัน จากการศึกษาอาจสรุปได้ 3 กรณี ดังนี้

4.1.1 การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งชี้มูลความผิดทางวินัยเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษไปแล้ว

การสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยหลักแล้วเกิดขึ้นจากการริเริ่มของผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องร้องเรียนหรือกล่าวหาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่ากรณีถูกกล่าวหาจะมีมูลเป็นความผิดวินัยหรือไม่ และพฤติการณ์ที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นเพียงความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เนื่องจากกระบวนการทางวินัยทั้งสองกรณีมีแนวทางการดำเนินการที่แตกต่างกัน เมื่อผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา

³ มาตรา 98 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

การสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่ กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่นก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

มีโอกาสชี้แจงและนำสืบพยานหลักฐานแก้ออกกล่าวหา ในภายหลังเมื่อผลการสอบสวนรับฟังได้ว่าพฤติการณ์ที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ นอกเหนือจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามแนวทางปฏิบัติ (Observance of the Guidelines) ที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอาจเกิดขึ้นจากการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกด้วย

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อน เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการได้ ซึ่งการชี้มูลดังกล่าวมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูล⁴ จึงเกิดการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อน ซึ่งการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนดังกล่าวเป็นการลงโทษทางวินัยในความผิดเดียวกัน กรรมเดียวกันของผู้ถูกลงโทษถึงสองครั้ง โดยตัวอย่างการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งชี้มูลความผิดทางวินัยเดียวกันกับที่ผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษไปแล้ว เช่น นาย ก. ได้มีหนังสือร้องเรียน นาย ข. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อผู้บังคับบัญชาของนาย ข. ว่านาย ข. มีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อเครื่องดนตรี และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนนาย ข. เนื่องจากพฤติการณ์ของนาย ข. เป็นเพียงการกระทำผิดฐานผิดระเบียบของทางราชการไม่ได้มีเจตนาทุจริต ในระหว่างการดำเนินการทางวินัย นาย ก. ได้นำเรื่องเดียวกันไปร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. เพื่อขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาใต้สวนและชี้มูลความผิดตามอำนาจหน้าที่ และต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่านาย ข. กระทำผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคสาม⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยอาศัยอำนาจ

⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องเสร็จที่ 34/2563.

⁵ มาตรา 84 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสมอภาค และเที่ยงธรรม มีความวิริยะ อุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ตามมาตรา 91 (2)⁶ กรณีจึงผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่นาย ข. ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษนาย ข. ได้อีก กรณีจึงจะเห็นได้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจถูกลงโทษทางวินัยสำหรับความผิดที่ได้กระทำในครั้งเดียวถึงสองครั้ง โดยผู้บังคับบัญชาอาจอาศัยอำนาจลงโทษทางวินัยโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นได้ เนื่องจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นกระบวนการที่แตกต่างหากจากการดำเนินการตามมติวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งแตกต่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วางแนวบรรทัดฐานในเรื่องนี้ว่าเป็นการสั่งลงโทษบุคคลซ้ำขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งเกินกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว หรือ *ne bis in idem*

4.1.2 การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำตามมติของคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้สิ้นสุดเพียงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการดำเนินการทางวินัย ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการดำเนินการทางวินัย โดยมาตรา 104⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

⁶ มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนวนการได้สวน เอกสารหลักฐานสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนวนการได้สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

⁷ มาตรา 104 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการไปแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไป

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป มีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Administrative Act) ของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ ในการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับกรณีความผิดของผู้บังคับบัญชา รวมถึงความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย นอกจากนี้ ยังมีอำนาจปรับเปลี่ยนหรือสถานโทษให้เหมาะสม กับพฤติการณ์ความผิดได้ กรณีจึงจะเห็นได้ว่าในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัย เปรียบเสมือนเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินการทางวินัย หลังจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปมีอำนาจสั่งลดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มโทษ หรือเปลี่ยนแปลง แก้ไข

ยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่ง ลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งลดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลง และแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริง และความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจ สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ก็ให้แจ้ง หรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้วให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้า ส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป

(2) การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงาน ไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วน ราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

สำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือหัวหน้าส่วนราชการหรือ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป และมีใจเป็นการดำเนินการตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา ให้รายงาน ก.ค.ศ. พิจารณา

ในการดำเนินการตามมาตรานี้ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. พิจารณา และมีมติเป็น ประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น

การรายงานตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ข้อความในคำสั่ง หรือดำเนินการอย่างไรเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริง และความยุติธรรม ซึ่งการสั่งเพิ่มโทษมีแนวทางการพิจารณาเป็น 2 แนวทาง คือ (1) ขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัยถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งเพิ่มโทษได้ และไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำในความผิดเดียวกัน และ (2) การสั่งเพิ่มโทษของผู้บังคับบัญชาถือเป็นการสั่งลงโทษซ้ำในความผิดเดียวกัน เนื่องจากผู้บังคับบัญชาไม่ได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิม หรือไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ให้คำสั่งลงโทษใหม่มีผลเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมไว้ในคำสั่งลงโทษใหม่ โดยแนวทางที่ (2) ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นการลงโทษซ้ำในความผิดเดียวกันขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งเกินกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้น ได้กระทำเพียงครั้งเดียว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 171/2566)

4.1.3 การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนตามมติของคณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย (Appeal) ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทำได้โดยยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้มีอำนาจพิจารณา ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดกรณีการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ 2 กรณี คือ

(1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ผู้ถูกลงโทษจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์โดยยื่นเป็นหนังสือต่อผู้มีอำนาจพิจารณาภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 121⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

(2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ผู้ถูกลงโทษจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งโดยยื่นเป็นหนังสือต่อผู้มีอำนาจพิจารณาภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ทราบ

⁸ มาตรา 121 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

คำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 122⁹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้มีอำนาจมีหน้าที่ต้องตรวจสอบกระบวนการดำเนินการทางวินัย รวมถึงการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจมีมติให้เพิ่มโทษจากสถานโทษเดิมได้ เช่น ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นควรปลดออก แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าระดับโทษยังไม่เหมาะสมก็มีอำนาจสั่งให้เพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการได้ ทั้งนี้ การเพิ่มโทษเป็นการเพิ่มโทษสำหรับความผิดเดิม โดยไม่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมที่ไม่สอดคล้องกับความมีผลใช้บังคับตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการสั่งลงโทษทางวินัยในกระบวนการนี้ได้อีก

กรณีการสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนทั้งสามกรณี กล่าวคือ การออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นไปแล้ว หรือการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนจากการมีมติเพิ่มโทษของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. (อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ)¹⁰ เนื่องจากกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปมีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อประกันความเป็นธรรมและป้องกันไม่ให้มีการสั่งลงโทษทางวินัยจากการกลับแก้สั่งร้องเรียนให้บุคคลต้องรับโทษทางวินัย หรือการสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนอาจปรากฏในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่

⁹ มาตรา 122 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งและให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

¹⁰ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการ และการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแทน ก.ค.ศ. ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบข้อ 5 และข้อ 6 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560

การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. (อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์)¹¹ เนื่องจาก กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณา สั่งเพิ่มโทษเป็นโทษปลดออก (Dismiss) หรือไล่ออก (Fire) ได้¹² ตามความเหมาะสมของพฤติการณ์ การกระทำความผิด โดยกระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงโทษข้างต้น ก่อให้เกิด ปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนอันขัดต่อหลัก *ne bis in idem* หรือหลักห้ามมิให้ลงโทษ บุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว

หลัก *ne bis in idem* หรือหลักห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองสูงสุด ยอมรับและนำเอาหลักการของกฎหมายอาญา มาปรับใช้กับการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 วินิจฉัยว่า การลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิด ที่ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว เป็นการกระทำที่ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป และต้องห้าม ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ดี ศาลปกครองในคดีดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นบางประการไว้ว่า การกระทำที่จะไม่ให้เป็นการขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปและรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการเพิกถอน คำสั่งเดิม (คำสั่งแรก) โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนไปถึงวันออกคำสั่งตามกระบวนการขั้นตอน ของกฎหมายเสียก่อน เมื่อเพิกถอนแล้วก็จะข้าราชการผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย สำหรับการกระทำผิดในเรื่องนี้มาก่อน แล้วจึงมีคำสั่งลงโทษข้าราชการตามมติของ ป.ป.ช.

¹¹ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ แทน ก.ค.ศ. ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบข้อ 5 และข้อ 6 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2560 เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ 21 มีนาคม 2560

¹² ข้อ 14 เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยไม่ร้ายแรงที่อุทธรณ์ตามข้อ 7 (2) หรือ (3) หรือตามข้อ 8 (2) หรือ (3) แล้ว

(1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติให้ยกอุทธรณ์

๑๓๑

๑๓๑

(7) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหา ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 98 วรรคสอง และดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

๑๓๑

๑๓๑

ซึ่งข้อมูลในกรณีเดียวกันได้อีกครั้ง¹³ นอกจากนี้ยังพบว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนประเด็นนี้ไว้เป็นแนวเดียวกัน ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 585/2556 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 278/2564

หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*ne bis in idem* หรือ Double Jeopardy) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญาในเรื่องการห้ามไม่ให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้ว หรือการไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้งเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการถูกดำเนินคดีในศาลมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับความผิดอันเป็นฐานแห่งการถูกดำเนินคดีที่ศาลได้ยกฟ้องหรือได้พิพากษาลงโทษในการกระทำนั้นแล้ว¹⁴ อย่างไรก็ดี หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งถูกนำมาใช้ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการลงโทษทางวินัยด้วยเช่นกัน¹⁵ หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งได้รับการยอมรับในระดับสากล เช่น ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court) รับรองการคุ้มครองบุคคลจากการถูกดำเนินคดีในศาลมากกว่าหนึ่งครั้ง ทั้งจากการดำเนินคดีในศาลเดิมที่มีคำพิพากษาในศาลมากกว่าหนึ่งครั้ง ทั้งจากการดำเนินคดีในศาลเดิมที่มีคำพิพากษาหรือในศาลอื่น ๆ กติการะหว่างประเทศว่าด้วย

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 วินิจฉัยว่า ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีกรณีเป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษในการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลนครลำปาง โดยไม่ได้มีการติดต่อซื้อขายกับเจ้าของที่ดินโดยตรง แต่ดำเนินการผ่านผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของที่ดินในการเสนอขายที่ดินให้แก่เทศบาลนครลำปาง อันเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐาน ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ตามข้อ 6 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 3 มกราคม 2545 ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ต่อมาผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีในเรื่องเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้วตามคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไป และตามมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁴ น้ำแท้ มิบุญสร้าง. (2547). หลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. วารสารธรรมศาสตร์. (33)3. หน้า 58.

¹⁵ พันธ์พงษ์ อมรวิวัฒน์. (2559). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 90.

สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) รับรองหลักการกระทำเดี่ยวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งไว้ในข้อ 14 (7)¹⁶ ว่าบุคคลย่อมไม่อาจถูกพิจารณาหรือถูกลงโทษซ้ำในการกระทำกรรมเดียวกัน ซึ่งได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษหรือปล่อยตัวแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ จะเห็นได้ว่า การที่ลงโทษบุคคลจะต้องเป็นการกระทำผิดที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นความผิด เมื่อมีการกระทำที่เป็นความผิดแล้วศาลย่อมลงโทษบุคคลสำหรับความผิดนั้นได้ และหากศาลได้ลงโทษบุคคลสำหรับความผิดนั้นไปแล้ว ย่อมถือว่าบุคคลนั้นได้รับโทษสำหรับการกระทำดังกล่าวและไม่อาจถูกลงโทษสำหรับการกระทำผิดเดียวกันนี้อีกเป็นครั้งที่สอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบุคคลหนึ่งไม่ควรถูกลงโทษในความผิดเดียวกันสองครั้ง (Double Jeopardy) ที่ได้รับการคุ้มครองจากศาลสูงของสหรัฐอเมริกา

หลักการกระทำเดี่ยวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) ถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการกำหนดลักษณะการกระทำผิดและโทษไว้อย่างชัดเจนภายใต้หลักการนี้การลงโทษใด ๆ แก่ผู้กระทำความผิดจะต้องเป็นโทษที่ถูกกำหนดและระบุไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น การลงโทษอื่นใดนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดและระบุไว้ไม่สามารถกระทำได้นอกจากนี้ หลักการนี้กำหนดลักษณะการกระทำผิดและโทษไว้ชัดเจนและยังถือเป็นหลักการที่มีคุณค่าหรือมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญ (Droit à valeur Constitutionnelle) ส่วนหลักการกระทำเดี่ยวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งได้รับการยอมรับและรับรองจากสภาแห่งรัฐและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principe général du droit) ที่อาจถูกละเมิดได้ เว้นแต่ จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยหลักการกระทำเดี่ยวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งนี้มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ การกระทำผิดทางวินัยที่ได้ถูกลงโทษโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว การกระทำดังกล่าวไม่อาจนำมาดำเนินกระบวนการทางวินัยและสั่งลงโทษใหม่ได้อีก¹⁷ หรือการกระทำผิดวินัยกรรมเดียวต้องถูกลงโทษเพียงครั้งเดียวเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษว่าจะไม่มีการลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าว

¹⁶ ข้อ 14 (7) “บุคคลย่อมไม่ถูกพิจารณา หรือลงโทษซ้ำในความผิดซึ่งบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษหรือให้ปล่อยตัวแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ”

(Article 14 (7) No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country.)

¹⁷ คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ หมายเลข 101505 คดี Commune de Voreppe ลงวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1992.

ไม่รวมถึง กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย นำความผิดทางวินัยใดที่ได้ถูกลงโทษไปแล้วมาพิจารณาเพิ่มโทษทางวินัย อันเกิดจากการกระทำ ความผิดทางวินัยครั้งหลังหรือครั้งใหม่¹⁸ หรือกรณีที่คำสั่งลงโทษทางวินัยและถูกเพิกถอน จากศาลแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่สามารถออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ได้ แต่ไม่รวมถึง กรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อที่จะออกคำสั่งลงโทษวินัยใหม่ โดยอาศัยการกระทำความผิดวินัยเดิม¹⁹

นอกเหนือจากกรณีข้างต้นแล้ว หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งปรากฏ ข้อยกเว้นไว้หลายประการ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปได้ และกฎหมายที่ยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปจะต้องเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติชัดเจนและเป็นกฎหมาย ที่กำหนดโทษในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น ออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้การกระทำครั้งหนึ่งของข้าราชการสามารถถูกลงโทษได้ทั้งโทษทางอาญา โทษปรับทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการกำหนดโทษทางปกครองเกี่ยวกับศาลวินัยทางงบประมาณ และการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) ไม่ถือว่าเป็น การละเมิดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง เช่น ข้าราชการผู้หนึ่งกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ข้าราชการผู้นี้นยอมถูกดำเนินการทางอาญาและถูกลงโทษทางอาญา โดยศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา และขณะเดียวกันก็สามารถถูกดำเนินการทางวินัย และถูกลงโทษทางวินัยจากบังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย เกี่ยวกับบริหารงานบุคคลได้อีกเช่นกัน²⁰ เนื่องด้วยความเป็นอิสระระหว่างกฎหมายอาญา และกฎหมายเกี่ยวกับวินัยมีขั้นตอนและวิธีการสอบสวน การรับฟังพยานหลักฐานแตกต่างกัน และมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกัน สำหรับมาตรการอื่น ๆ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ ของหน่วยงานและไม่มีลักษณะเป็นการลงโทษทางวินัย เช่น การสั่งพักราชการ การโยกย้าย เพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน หรือโยกย้ายเพราะผู้บังคับบัญชาเริ่มสั่งการเองสามารถถูกนำมาใช้ ร่วมกับโทษทางวินัยได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการกระทำความผิดครั้งใหม่ขึ้น แต่เมื่อใดก็ตาม ที่มาตรการดังกล่าวเกิดความเสียหายแก่ข้าราชการในเรื่องของการโยกย้ายเพื่อลดตำแหน่ง หรือริบเอาสิทธิประโยชน์ของข้าราชการผู้นั้น อันมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนหรือเงินเดือน กรณีนี้จะถือว่าเป็นการลงโทษทางวินัยแอบแฝง (Sanction disciplinaire déguisée) การลงโทษทางวินัยนี้

¹⁸ พินาศภาษาแห่งรัฐ คดี Commune du Lamentin ลงวันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 1995.

¹⁹ คำพิพากษาภาษาแห่งรัฐ คดีหมายเลข 337891 คดี La Poste ลงวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 2010.

²⁰ พัฒน์พงษ์ อมรวิวัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 89.

กระทำลงเพื่อหลีกเลี่ยงหลักประกันต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาทางวินัย ซึ่งฝ่ายปกครอง หรือผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยเลือกใช้มาตรการอื่น ๆ อันไม่ใช่โทษทางวินัยที่ถูกกำหนด และระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นการลงโทษหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อข้าราชการ ทั้งนี้ เพื่อใช้ปิดอำพรางเจตนาที่แท้จริง หรือเจตนาที่จะลงโทษของตนเองไว้ ซึ่งการลงโทษทางวินัยแอบแฝงเป็นการละเมิดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง²¹ ทั้งนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ 2012 - 289 ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 2013 มีข้อสังเกตการกระทำผิดครั้งเดียวอาจถูกดำเนินการพิจารณาหรือถูกดำเนินการทางวินัยได้มากกว่าหนึ่งครั้งว่าหากมีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาซ้ำซ้อนจากองค์กรหลายองค์กร และโทษที่ได้จากการพิจารณานั้นมีความแตกต่างกัน โทษที่จะลงแก่ข้าราชการนั้น ควรต้องเป็นโทษที่ร้ายแรงที่สุดเท่านั้น ไม่ใช่ให้องค์กรต่างบังคับใช้โทษที่ได้จากการพิจารณาของตนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกัน นอกจากนี้ การลงโทษที่มีรูปแบบเหมือนกัน ซ้ำซ้อนกันก็ไม่อาจทำได้²²

ประเด็นปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อน ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา จากการศึกษาพบว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน มีสาเหตุมาจากกฎหมายกำหนดให้อำนาจดำเนินการทางวินัยไว้ในกฎหมายมากกว่าหนึ่งฉบับ ซึ่งการสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวขัดต่อหลัก *ne bis in idem* หรือหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดที่ต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และถือเป็นแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมและเป็นการประกันเสรีภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นรากฐานของความยุติธรรม และเป็นหลักที่ให้คุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐมีหน้าที่ป้องกันมิให้ประชาชนถูกล่วงละเมิด จากการทำอันมิชอบด้วยกฎหมายและต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การใช้อำนาจของรัฐ จะกระทำการใด ๆ ของรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายที่ถูกตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้อำนาจไว้ กรณีจึงเห็นได้ว่าการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ครั้งหนึ่งอาจถูกลงโทษทางวินัยได้ถึงสองครั้ง แม้ที่มาของปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย มีวิธีการหรือรูปแบบที่แตกต่างกันแต่กระบวนการดังกล่าว นำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

²¹ Eliane Ayoub. (1998). *LA FONCTION PUBLIQUE EN VINGT PRINCIPES. revue*. 2ème éd. Paris: Frison Roche. p. 235.

²² นิตกร ชัยวิเศษ. (2566). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวินัยข้าราชการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 57.

ตามมาตรา 97²³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาการส่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนในความผิดเดียวกันซึ่งเป็นการละเมิดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*ne bis in idem*) และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือกำหนดให้มีมาตรการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนดังกล่าวแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ส่งผลต่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษที่เป็นการลงโทษโดยไม่ได้สัดส่วน

4.2 ปัญหาการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ว่าด้วยเหตุของการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อน ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดเดียวกันกับที่ผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษสำหรับความผิดนั้นไปแล้ว หรือการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนจากการพิจารณามีมติให้เพิ่มโทษขององค์กรกลุ่ม หรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจพิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไป ในประเด็นเกี่ยวกับการยกเลิก (Abrogation) หรือเพิกถอน (Revocation) คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ จากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พบว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนดังกล่าวไว้ในกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงต้องเป็นไปตามมาตรา 3²⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และจากการศึกษาแนวปฏิบัติการดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ทั้งกรณี การออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือการออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่เป็นกรเพิ่มโทษ

²³ มาตรา 97 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความคิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

²⁴ มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ตามมติขององค์กลุ่มหรือคณะกรรมการ (Committee) ผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ พบว่าองค์กรผู้มีอำนาจมักละเลยไม่ดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมก่อน ประกอบกันแนวทางคำวินิจฉัยขององค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยกล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ได้วินิจฉัยกรณีการยกเลิกหรือเพิกถอนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ในความคิดเดียวกันนี้ไว้แตกต่างกัน ส่งผลให้ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมจากการถูกลงโทษซ้ำซ้อนในความคิดเดียวกันอีกด้วย

การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเกิดจากการสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยในความคิดเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษไปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องเสร็จที่ 32/2547 ให้ความเห็นประเด็นการพิจารณาโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในความคิดที่สั่งลงโทษไปแล้วว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามมาตรา 301 (3)²⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยในมูลความผิดเดียวกันได้อีกโดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด²⁶ จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้บังคับบัญชา

²⁵ มาตรา 301 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการตามมาตรา 305
- (2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308

(3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁶ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ 32/2547 ให้ความเห็นว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการได้สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่พนักงานเทศบาลเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด ดังนั้น การที่เทศบาลนครศรีอยุธยาลงโทษตัดเงินเดือนนาย ท. 5% เป็นเวลา 1 เดือนตามคำสั่งเทศบาลนครศรีอยุธยาที่ 393/2545 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2545 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือขอให้พิจารณา

มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยในความผิดเดียวกันที่เคยลงโทษไปแล้วได้อีกครั้งหนึ่ง ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำ และด้วยเหตุการลงโทษดังกล่าวไม่ถือเป็นการลงโทษซ้ำซ้อน ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่ต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องเสร็จที่ 1177/2564 ให้ความเห็นประเด็นเดียวกันนี้ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องแล้วมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแทน การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมิใช่การสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม และมีใช้การเพิ่มโทษใหม่ แต่เป็นการไต่สวนตามอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อันเป็นกระบวนการที่แยกต่างหาก จากการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่ต้องสั่งการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยการใช้คำสั่งลงโทษตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเป็นอันสิ้นผล โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการให้สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 สมควรให้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องทำนองเดียวกับข้อ 74 วรรคสอง (3)²⁷ แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ที่กำหนดให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมแล้วสั่งลงโทษใหม่ให้เป็นไปตามนั้น เมื่อวิเคราะห์

โทษทางวินัยนาย ท. ในมูลความผิดเดียวกันโดยให้ดำเนินการตามมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้อีกโดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด

²⁷ ข้อ 74 ในกรณีที่มีการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีคำสั่งใหม่โดยให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมแล้วสั่งใหม่ให้เป็นไปตามนั้น

คำสั่งใหม่ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดโดยอย่างน้อยให้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) อ้างถึงคำสั่งลงโทษเดิมก่อนมีการเพิ่มโทษลดโทษงดโทษหรือยกโทษ
- (2) อ้างถึงมติของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือของ ก.พ. หรือคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือขององค์กรตามกฎหมายอื่น ที่ให้เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ แล้วแต่กรณี โดยแสดงสาระสำคัญโดยสรุปไว้ด้วย
- (3) สั่งให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมตาม (1) และมีคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตาม (2) (4) ระเบียบวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องเสรีที่ 1177/2564 และในเรื่องเสรีที่ 32/2547 ทั้งสองกรณี ไม่มีความแตกต่างจากกัน โดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการใช้อำนาจคนละฉบับกันกับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ในการลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 ที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หากได้มีผลเป็นการยกเลิก หรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ห้ามมิให้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครองไม่

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามุมมองของต่างประเทศแล้วพบว่ามีกรอบรับและยกเว้น หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*ne bis in idem* หรือ Double Jeopardy) โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนและกำหนดโทษ ในลักษณะที่แตกต่างกัน (sanction de nature distincte) และการพิสูจน์องค์ประกอบของความผิด ตามกฎหมายแต่ละฉบับต้องมีความแตกต่างกัน อันจะถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้น มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกัน ซึ่งในกรณีนี้ของการชี้มูลความผิดทางวินัย จากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เรียกได้ว่าการพิจารณาการทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาตามอำนาจหน้าที่ของตน ประกอบกับองค์ประกอบความผิดทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเสมอ ทั้งโทษซึ่งเป็นผลผลิตสุดท้ายของกระบวนการดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชา และการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ล้วนแต่เป็นโทษทางวินัยเหมือนกัน

กรณีจึงอาจสรุปได้ว่า ความไม่ชัดเจนในผลการใช้บังคับอยู่ของคำสั่งลงโทษทางวินัย ฉบับแรก หรือคำสั่งลงโทษเดิมมีสถานะเช่นใดจะถูกกลบด้วยผลของคำสั่งลงโทษใหม่ หรือถือเป็นการสั่งลงโทษซ้ำที่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอน คำสั่งลงโทษฉบับเดิมหรือฉบับแรกเพื่อให้สิ้นผลไปก่อนหรือไม่ เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะยังคงมีผลใช้ตราบเท่าที่

ยังไม่มี การเพิกถอนหรือดำเนินการอย่างอื่น ตามมาตรา 42 วรรคสอง²⁸ แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับแนวปฏิบัติกรณีดังกล่าว จึงเห็นสมควรแก้ไข กฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดให้หลักเกณฑ์หรือวิธีการ อันเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาการสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่เกิดจากการสั่งลงโทษซ้ำในความผิดเดียวกัน และต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปด้วย

การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พบว่ามีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการยกเลิก หรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงโทษใหม่ไว้รองรับปัญหาการออกคำสั่ง ลงโทษซ้ำไว้ในมาตรา 105²⁹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็น บทบัญญัติรองรับกรณีการออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่เป็น การเพิ่มโทษ ลดโทษ จดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการ ดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือนให้ความสำคัญเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการยกเลิก หรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงโทษใหม่ให้มีคุณค่าในกฎหมาย นอกจากนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เคยวินิจฉัยประเด็นการออกคำสั่งลงโทษซ้ำ โดยยกหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งสำหรับความผิด เดียวกันมาใช้พิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนด้วย ซึ่งประเด็นเดียวกันนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2566 วินิจฉัยว่า การพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซ้ำ ในมูลคดีเดียวกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยถึงที่สุดไปแล้ว ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่จะต้อง

²⁸ มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้สั่งได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลงให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใด ที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่ง ทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำ เครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

²⁹ มาตรา 105 เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ จดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าว ให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนด ในกฎ ก.พ.

ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมก่อนออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อมิให้เป็นการลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกันกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยซึ่งถึงที่สุด และมีให้ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 26³⁰ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³¹

³⁰ มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

³¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2566 วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในความคิดฐานอื่น ๆ ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย มาตรการตามกฎหมายมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเพียงขั้นตอนในกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น การดำเนินการทางวินัยตามมาตรการดังกล่าวมิได้เป็นที่สุด แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกลงโทษก็มีสิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดโทษได้ และหากผลการอุทธรณ์ไม่เป็นที่พอใจหรือเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมได้อีก อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ กฎหมายมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 40 และมาตรา 41 มิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 ส่วนการลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาซ้ำในมูลคดีเดียวกันกับที่เคยมีการลงโทษทางวินัยซึ่งถึงที่สุดแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนย่อมมีอำนาจดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีอยู่เดิมแล้ว จึงออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารไม่เป็นการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการ

แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำในความผิดเดียวกันอันขัดต่อหลัก *ne bis in idem* ศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 277/2564 ว่าผู้บังคับบัญชาอาจปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยการดำเนินการให้มีการออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเสียก่อน และจะต้องดำเนินการให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว โดยผลทางกฎหมายย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยให้ลดขั้นเงินเดือน สำหรับการกระทำความผิดในเรื่องเดียวกันมาก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้มีการเพิกถอนลงโทษลดขั้นเงินเดือนก่อน กรณีจึงไม่อาจบดบังข้อเท็จจริงว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่ง สำหรับการกระทำความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเรื่องเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษมาแล้ว อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั่วไป และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ³²

เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 70/2557 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 277/2564 ศาลได้วางแนวบรรทัดฐานไว้อย่างชัดเจนสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมก่อน แล้วจึงออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการออกคำสั่งยกเลิกโดยให้มีผลย้อนไปยังวันออกคำสั่งลงโทษเดิมให้ถูกต้องก่อน จึงออกคำสั่งลงโทษใหม่ โดยประเด็นเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดวางแนวบรรทัดฐานในแนวเดียวกันปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 220/2564 และศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 264/2564 และการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการในประเทศฝรั่งเศส แม้ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเคยวินิจฉัยว่าการลงโทษสองครั้งกับการกระทำกรรมเดียวกันเป็นการขัดต่อหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วนในการลงโทษแม้ไม่มีถ้อยคำของหลักดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ตาม และเมื่อพิจารณาในมุมมองของหลักนิติธรรม (Rule of Law) อาจมองได้ว่า หลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวอาจแฝงอยู่ในหลักนิติธรรมที่ได้รับการรับรองไว้

การออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่เป็นกรเพิ่มโทษ ตามมติของคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือตามมติของคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ด้วยเหตุที่กฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมก่อนออกคำสั่งลงโทษใหม่ ทำให้เกิดปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนในความผิดครั้งเดียวกันแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่บ่อยครั้งตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อป. 171/2566 ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเพิ่มโทษ โดยเพิ่มโทษตามคำสั่งเดิมจากลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน เป็นให้ลงโทษไล่ออกจากราชการโดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งตัดเงินเดือนก่อนเป็นการลงโทษซ้ำ สำหรับการกระทำผิดครั้งเดียวกันและมูลเหตุเดียวกัน อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว³³ กรณีจะเห็นได้ว่า

ใน มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย

³³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อป. 171/2566 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่าเรียกรับเงินจากครูผู้เสนอผลงานขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะ ต่อมาเมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและผลการสอบสวนรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้บอกกล่าวให้จ่ายเงินคนละ 10,000 บาท แต่ไม่มีผู้ใดหลงเชื่อ พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กรณีอาศัยอำนาจและหน้าที่ของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นและกรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามมาตรา 84 วรรคสอง และมาตรา 94 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน และรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ ก.ค.ศ. พิจารณา ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ต่อมา อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ (ทำการแทน ก.ค.ศ.) ในคราวประชุมครั้งที่ 8/2553 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2553 มีมติว่าผู้ฟ้องคดีได้เรียกรับเงินจากกลุ่มข้าราชการครูที่ส่งผลงานทางวิชาการเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษรายละ 10,000 บาท จริง พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและกรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคสาม และมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จึงให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมกับกรณีความผิด ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ากรกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 84 วรรคสาม และมาตรา 94

แม้การรายงานการดำเนินการทางวินัย เป็นขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยขั้นตอนสุดท้าย ที่ผู้มีอำนาจพิจารณาจะมีอำนาจสั่งลงโทษให้เหมาะสมได้ แต่การออกคำสั่งลงโทษใหม่ เพื่อปรับเปลี่ยนสถานโทษนั้น จะต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม เสียก่อน หากไม่ดำเนินการขอมขัดต่อหลักการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลซ้ำในความผิดเดียวกัน ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เคยวางแนวคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่า เมื่อผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยและถูกลงโทษตัดเงินเดือนไปแล้ว การที่ต่อมามีคำสั่งลงโทษ ไล่ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการในเรื่องเดียวกันนี้อีก โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ผู้อุทธรณ์เสียก่อน จึงไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ เพราะถือเป็นการไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา 105 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีจึงเป็นการลงโทษ ผู้อุทธรณ์สองครั้งในเรื่องเดียวกัน คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ จึงจะเห็นว่า ในชั้นการพิจารณาขององค์กรภายในฝ่ายปกครองเองยอมรับหลักกฎหมายทั่วไป (General

วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กรณีปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่สมควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ราชการและกรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเห็นควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงมีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คัดค้าน คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ค.ศ. ต่อมา อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทน ก.ค.ศ.) ในคราวประชุมครั้งที่ 14/2559 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2559 พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าอุทธรณ์ ฟังไม่ขึ้นจึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ โดยให้ผู้บังคับบัญชาแก้ไขคำสั่งซึ่งออกโดยคลาดเคลื่อน จากคำสั่งเพิ่มโทษ เป็นคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งไล่ออกจากราชการไม่ใช่คำสั่งเพิ่มโทษ และมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งต่อมาศาล ปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ต่อมาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำสั่งเพิ่มโทษ โดยเพิ่มโทษตามคำสั่ง เดิมจากลงโทษตัดเงินเดือนเป็นให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมก่อนเป็นการ ลงโทษซ้ำสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียวกันและมูลเหตุเดียวกันอันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไป ที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกลงโทษตามที่มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บังคับในห้วงเวลานั้นรับรองไว้เกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งปัญหานี้ต่อ ก.ค.ศ. แล้ว จึงพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.ค.ศ. ในคราวประชุมครั้งที่ 14/2559 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2559 ในส่วนที่มีมติให้แก้ไขเพิ่มโทษเป็นคำสั่งไล่ออกจากราชการ.

Principle of Law) ที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำให้เพียงครั้งเดียว ดังนั้น การออกคำสั่งลงโทษจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ออกคำสั่งควรตระหนักและให้ความสำคัญ โดยต้องพิจารณาเป็นประการแรกเสมอว่าการกระทำเดียวกันนี้ ได้เคยมีคำสั่งลงโทษไปแล้วหรือไม่ จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นมาตรฐาน ทั้งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อไป

4.3 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ออกโดยขัดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากการสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน ตามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาเคยมีคำสั่งลงโทษไปแล้วอันขัดต่อ *ne bis in idem* หรือหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง จากการศึกษาพบว่าการใช้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจการพิจารณาโทษของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 101³⁴ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงเห็นได้ว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งออกโดยขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งซ้ำในความผิดครั้งเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้งได้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 101 ให้สิทธิข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอุทธรณ์โต้แย้งเฉพาะการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ส่งผลให้การพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น รวมถึง

³⁴ มาตรา 101 ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้

ตัดโอกาสการทบทวนการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปมีอำนาจตรวจสอบคำสั่งลงโทษอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองได้ภายในฝ่ายปกครองเอง

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม³⁵ ซึ่งได้วินิจฉัยกรณีที่ผู้อุทธรณ์ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไปแล้ว ต่อมาจะสั่งเพิ่มโทษเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีความผิดที่ได้กระทำอย่างเดียวกันนี้อีก โดย ก.พ.ค. พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์เคยถูกอธิบดีสั่งลงโทษตัดเงินเดือนในอัตราร้อยละ 5 เป็นเวลาสามเดือน ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และฐานไม่รักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง และมาตรา 98 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต่อมาได้มีการรายงานการดำเนินการทางวินัยเรื่องนี้ไปยัง อ.ก.พ. กระทรวง³⁶ เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา และเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์ถือเป็นการจงใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง จึงมีมติให้กรมดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้อุทธรณ์ อธิบดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้อุทธรณ์ตามกฎหมาย คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้รายงานการสอบสวนไปยังอธิบดี ซึ่งอธิบดีเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงเสนอเรื่องต่อ อ.ก.พ. กรม เพื่อพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กรม พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่

³⁵ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. คือคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมรวมถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

³⁶ อ.ก.พ. กระทรวง ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย การยกเว้นให้ผู้มีลักษณะต้องห้ามเข้ารับราชการ การส่งเสริมกับรักษาจริยธรรม การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ และการส่งเสริมกับรักษาจริยธรรม ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการดังกล่าว

ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อธิบดีโดยมติของ อ.ก.พ. กรมดังกล่าว จึงมีคำสั่งลงโทษไล่อุทธรณ์ออกจากราชการ โดยที่ไม่มีการยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแต่อย่างใด ผู้อุทธรณ์จึงได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค.

ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่าตามมาตรา 88 วรรคหนึ่ง³⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย และวรรคสอง บัญญัติว่า โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก และมาตรา 105 บัญญัติว่าเมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุนิติการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. สำหรับเรื่องนี้เมื่อผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยและได้รับโทษทางวินัยไปแล้ว กล่าวคือ ถูกลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือนไปแล้ว ต่อมาจึงมีคำสั่งลงโทษไล่อุทธรณ์ออกจากราชการในเรื่องเดียวกันนี้อีก โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้อุทธรณ์เสียก่อน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ เพราะถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีจึงเป็นการลงโทษผู้อุทธรณ์สองครั้งในเรื่องเดียวกัน คำสั่งลงโทษไล่อุทธรณ์ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษไล่อุทธรณ์ออกจากราชการให้เป็นการถูกต้องต่อไป มิเช่นนั้นอาจจะขัดกับหลัก

³⁷ มาตรา 88 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

กฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว (*Double Jeopardy*)³⁸

กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงโทษใหม่เป็นกระบวนการสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เกิดความเป็นธรรมและได้สัดส่วนในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยองค์กรภายในฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการอาจจะต้องใช้ความระมัดระวังยิ่งขึ้น ในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกคำสั่งเพิ่มโทษจะต้องพิจารณาให้ถี่ถ้วนก่อนว่าข้าราชการที่จะถูกเพิ่มโทษนั้น มีกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยในความผิดอย่างเดียวกันกับความผิดที่จะถูกเพิ่มโทษหรือไม่ ถ้ามีก็ต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเสียก่อน นอกเหนือไปจากนั้น พบว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 105 กำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งกำหนดให้มีกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยในหมวด 6 จะเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ส่งยุติเรื่องลงโทษ หรืองดโทษ อันเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการให้คำสั่งลงโทษทางวินัยเกิดความชอบด้วยกฎหมาย จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยภายใต้กรอบกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ตลอดจนข้าราชการผู้ถูกลงโทษย่อมมีสิทธิขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษได้ง่ายขึ้น เนื่องจากการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคควรให้คุณค่าในหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อป้องกันการดำเนินการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ขาดประสิทธิภาพและขาดหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษที่ถูกลงโทษที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

³⁸ จุฑาพิชญ์ สติรวิลาตกิจ. (2564). *ลงโทษไปแล้ว จะลงโทษในกรณีเดียวกันได้อีกหรือไม่*. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. หน้า 2.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการและแนวความคิดของหลัก *ne bis in idem* หรือหลักการกระทำเดียว ไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง หรือหลักห้ามดำเนินคดีซ้ำอันเป็นหลักกฎหมายสำคัญอย่างหนึ่งในทางกฎหมายอาญา ซึ่งหลัก *ne bis in idem* ได้ถูกนำมาใช้ทางกฎหมายปกครองในประเด็น การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการ ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิม ให้เสมือนว่าผู้ถูกลงโทษไม่เคยถูกลงโทษในมูลความผิด เดียวกันนี้มาก่อน จึงออกคำสั่งลงโทษใหม่ได้ โดยกรณีการออกคำสั่งลงโทษใหม่ทั้งในกรณี การออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย ในความผิดเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษไปแล้ว และการออกคำสั่งใหม่เพื่อเพิ่มโทษ ตามมติของผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย รวมถึงการออกคำสั่งใหม่ เพื่อเพิ่มโทษตามมติของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งจากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พบว่ามีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ขัดต่อหลัก *ne bis in idem* หรือหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งที่ห้ามมิให้ลงโทษ บุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว นอกจากนี้ การออกคำสั่งลงโทษดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับการมีผลใช้บังคับอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งสรุปผลการศึกษา ได้ดังนี้

5.1 บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยและการสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคล ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ โดยส่งผลให้สถานะของข้าราชการเป็นไป ในทางลบกว่าสถานะที่เป็นอยู่เดิม ด้วยเหตุนี้การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจึงต้องผูกพัน ต่อบทบัญญัติกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ (Parliament) ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรม

ที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น¹ จากการศึกษาประเด็นการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพบว่าปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน อาจเกิดขึ้นจากขั้นตอนการชี้มูลความผิดทางวินัยขององค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง และจากขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองภายในฝ่ายปกครองเอง โดยขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่ส่งผลกระทบต่อกรออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อน ได้แก่

(1) ความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจดำเนินการทางวินัยขององค์กรมากกว่าหนึ่งองค์กร เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ซึ่งถือเป็นกระบวนการแยกต่างหากจากการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจชี้มูลความผิดในความผิดเดียวกันกับความผิดที่ผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษไปแล้ว และด้วยเหตุที่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้ง (*ne bis in idem*) ทำให้การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติขององค์กรดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²

(2) ความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยในความผิดเดียวกัน ตามมติของผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่มีมติให้เพิ่มโทษ ซึ่งเดิมอำนาจการเพิ่มโทษขององค์กรดังกล่าวถูกยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่ง

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 274.

² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 วินิจฉัยว่า ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ต่อมาผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำวินัยของผู้ฟ้องคดีในเรื่องเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้ว ตามคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไป และตามมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในขั้นตอนดำเนินการทางวินัย โดยถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการดังกล่าว ที่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีอำนาจปรับเปลี่ยนสถาน โทษให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี³ ในภายหลังศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการมีคำสั่งเพิ่มโทษของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งเพิ่มโทษ โดยไม่ได้ดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมก่อนเป็นการลงโทษซ้ำซ้อนสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียวกัน และมูลเหตุเดียวกันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว (*ne bis in idem*) และถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกลงโทษตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้⁴

ประเด็นปัญหาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสองกรณีดังกล่าวส่งผลต่อปัญหาการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากการออกคำสั่งลงโทษใหม่จะต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมให้เสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งลงโทษนั้นมาก่อน ทั้งนี้ เนื่องด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้บัญญัติการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้โดยเฉพาะ จึงจำต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 50 และมาตรา 51 สำหรับการยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบ

³ นิติกร ชัยวิเศษ. (2565). การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อออกคำสั่งเพิ่มโทษต้องใช้หลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 12/2561). *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. (22)1. หน้า 170.

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 171/2566 วินิจฉัยว่า การออกคำสั่งเพิ่มโทษตามคำสั่งเดิม จากลงโทษตัดเงินเดือนเป็นให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมก่อนเป็นการลงโทษซ้ำซ้อนสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียวกันและมูลเหตุเดียวกันอันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกลงโทษตามที่มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บังคับในห้วงเวลานั้นรับรองไว้เกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งปัญหานี้ต่อ ก.ค.ศ. แล้ว จึงพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.ค.ศ. ในคราวประชุมครั้งที่ 14/2559 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2559 ในส่วนที่มีมติให้แก้ไขเพิ่มโทษเป็นคำสั่งไล่ออกจากราชการ.

ด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 53 วรรคสอง⁵ หากพิจารณาถึงความมีอยู่หรือการมีผลใช้บังคับของคำสั่งลงโทษทางวินัยฉบับเดิม ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งกรณีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมเพื่อมีคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือการเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมเพื่อเพิ่มโทษตามมติขององค์กรผู้มิอำนาจพิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัย และองค์กรผู้มิอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงจะเห็นว่าในบางกรณี คำสั่งลงโทษเดิมมีระดับโทษที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งมากกว่า การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงต้องดำเนินการเพิกถอนภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ และด้วยเหตุที่คำสั่งเพิ่มโทษเป็นคำสั่งทางปกครองที่ยืนยันการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา และเป็นคำสั่งที่จำกัดสิทธิหรือระงับสิทธิอันควรได้

การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อกำหนดคำสั่งลงโทษใหม่ จึงควรเคารพถึง สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจทำให้ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่จากการศึกษาพบว่า การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มักละเลยไม่ดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอน คำสั่งลงโทษเดิมก่อนการออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือตามมติ ให้เพิ่มโทษ ซึ่งประเด็นปัญหานี้ผู้ถูกลงโทษมักถูกหยิบยกประเด็นความซ้ำซ้อนของการออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัยขึ้นเป็นข้อโต้แย้งในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย แต่องค์กรผู้มิอำนาจ มักพิจารณาว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นการสั่งลงโทษซ้ำซ้อน เพราะถือเป็นขั้นตอน การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปย่อมมีอำนาจสั่งเพิ่มโทษ และเป็นอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคล แต่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของกระทำทางปกครอง (Administrative Act)

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระทำทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ ได้นำกฎหมายทั่วไปมาใช้ ทั้งที่มีได้ถูกบัญญัติในบทบัญญัติกฎหมายแต่ได้รับการยอมรับ ในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง โดยศาลปกครองถือเป็นองค์กรหลัก ในการใช้อำนาจตุลาการในการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง เช่น หลักกฎหมาย ทั่วไปเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 ที่ห้ามดำเนินคดี สองครั้งกับการกระทำผิดเพียงครั้งเดียว (*ne bis in idem*) ซึ่งหลักการดังกล่าวถูกรับรองไว้ในอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป และได้รับการยอมรับในประเทศสหรัฐอเมริกาในการแก้ไข

⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์. หน้า 245.

รัฐธรรมนูญ โดยคุณค่าของหลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว มีค่าใน 3 ระดับ คือ

(1) สิทธิมนุษยชน ซึ่งยอมรับหลักการที่จะไม่ถูกดำเนินคดีซ้ำในการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR ข้อ 14.7⁶ โดยสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีซ้ำในการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว เป็นหนึ่งในสิทธิที่จะได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม (the Rights to a fair trial)

(2) รัฐธรรมนูญ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติรับรองหลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ยอมรับหลัก *ne bis in idem* ให้มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ โดยในคำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส⁷ ตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยกเอาหลัก *ne bis in idem* ที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักความผิด และโทษทางอาญาต้องมีเท่าที่จำเป็นที่รับรองในคำประกาศสิทธิมนุษยชนฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ที่ให้การคุ้มครองบุคคล โดยผลของหลักความผิดและโทษทางอาญาต้องมีเท่าที่จำเป็นบุคคลเดียวกันจะไม่ถูกดำเนินคดีสองครั้ง

(3) กฎหมายภายในประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาได้ให้การรับรองหลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวในรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 (Amendment V) และในประเทศไทยปรากฏหลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวในประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบว่าไม่มีบัญญัติรับรองหลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว และหากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 บัญญัติเรื่องหลักความจำเป็น

⁶ ข้อ 14.4 ไม่มีบุคคลใดจะถูกพิจารณาคดีหรือถูกลงโทษอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำซึ่งบุคคลนั้นได้รับการพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษหรือปล่อยตัวมาแล้ว ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ

(Article 14.7 “No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country”).

⁷ Décision n°2021-965 QPC du 28 janvier 2022 วินิจฉัยว่า ตามหลักความจำเป็นของความผิดและการลงโทษบุคคลคนเดียวกันไม่สามารถถูกดำเนินคดีหลายคดี ในความผิดที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน หรือมีลักษณะความผิดเดียวกัน โดยมีการลงโทษสำหรับความผิดนี้ไปแล้ว เพื่อปกป้องบุคคล และความสงบเรียบร้อยในสังคม

และได้ตัดส่วนไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่กำหนดให้มีการลงโทษสองครั้งกับบุคคลผู้กระทำความผิดกรรมเดียวกัน อาจถือว่าเป็นการขัดกับหลักความจำเป็น และความได้สัดส่วน ตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเมื่อพิจารณาในมุมมองของหลักนิติธรรม (Rule of Law) อาจมองได้ว่าหลักห้ามดำเนินคดีสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวมีนัยแฝงในหลักนิติธรรมที่รับรองไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน⁸

การลงโทษทางวินัย (Disciplinary Measures) เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไม่ใช่ทางอาญา โดยการลงโทษทางวินัยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวสองประการ คือ การที่บุคคลถูกลงโทษทางวินัยมาแล้ว จะถูกลงโทษทางวินัยซ้ำอีกได้หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้แนวการพิจารณาของศาลสาธาณรัฐฝรั่งเศส พิจารณาว่าหลัก *ne bis in idem* เป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle) การลงโทษทางวินัยซ้ำสองครั้งกับการกระทำความผิดวินัยเพียงครั้งเดียวก็ย่อมต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญามาแล้ว อาจถูกลงโทษทางวินัยได้อีกไม่ต้องห้ามตามหลัก *ne bis in idem* เนื่องจากกระบวนการดำเนินการโทษมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้น หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าจะความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำจะเป็นความผิดอาญาและมีโทษอาญา หรือเป็นความผิดทางปกครองและมีโทษทางปกครองหรือความผิดทางวินัยและโทษมีทางวินัย ซึ่งการลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ไม่เกินความจำเป็น

⁸ ปกป้อง ศรีสนิท. (2566). หลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว. *รายงานการศึกษาระดับปริญญาโทในคดีรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ*. การประชุมวิชาการเนื่องในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยครบ 25 ปี. กรุงเทพฯ: แอดทีฟพรีน. หน้า 271.

แก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประเด็นเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จากการศึกษาจะเห็นว่าผู้บังคับบัญชาอาจอาศัยบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้อำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจากกฎหมายจำนวนสองฉบับ กล่าวคือ (1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อออกคำสั่งลงโทษแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ ซึ่งการอาศัยอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว ส่งให้เกิดการลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนในความผิดเดียวกันกับที่เคยสั่งลงโทษไปแล้ว อันขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว หรือ *ne bis in idem* ซึ่งผู้มีอำนาจมักจะเลยไม่เพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมก่อนดำเนินการออกคำสั่งลงโทษใหม่ นอกจากนี้ การพิจารณาอุทธรณ์และการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางวินัย ได้มีแนวทางการพิจารณาประเด็นดังกล่าวว่าผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษได้ โดยไม่ถือเป็นการลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน ส่งผลให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้รับความเป็นธรรม และประเด็นดังกล่าวถูกศาลวินิจฉัยว่าเป็นการออกคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกคำสั่งขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว หรือ *ne bis in idem* ซึ่งนำไปสู่กระบวนการคืนสิทธิหรือประโยชน์อันพึงได้แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษก่อให้เกิดความยุ่งยาก และใช้เวลานาน และต้องดำเนินการเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 97 จะเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้กว้าง ๆ โดยกำหนดให้ผู้สั่งลงโทษต้องดำเนินการสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยาบาทโดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด และในคำสั่งลงโทษต้องแสดงว่าเป็นการกระทำผิดวินัยกรณีใด มาตราใด มีเหตุผลในการกำหนดสถานโทษอย่างไร และเมื่อวิเคราะห์ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 จะเห็นว่าไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการคำสั่งลงโทษที่รองรับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยซ้ำซ้อน

กับความผิดที่ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้ว หรือการออกคำสั่งลงโทษใหม่เพื่อเพิ่มโทษ ตามมติขององค์การผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัย อุตธรณ์

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการบริหารบุคคลของข้าราชการพลเรือน มาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติการเพิ่มโทษ ลดโทษ การยกโทษ หรือลดโทษ บังคับให้ผู้มีหน้าที่ออกสั่งมีคำสั่งใหม่ โดยในคำสั่งใหม่นั้นจะต้องให้ มีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมต้องระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับแล้ว ไว้ในคำสั่งดังกล่าวให้ชัดเจน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนุญ ซึ่งการกำหนดไว้ชัดเจนในประเด็น การบังคับให้ผู้สั่งลงโทษจะต้องดำเนินการใด ๆ เช่น การมีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ทางวินัยเดิมแล้ว จึงออกคำสั่งลงโทษใหม่หรือการออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่มีเนื้อหาเป็นการยกเลิก หรือเพิกถอนไว้ในคำสั่งใหม่ด้วย เพื่อให้ความมิอยู่หรือการมีผลใช้บังคับของคำสั่งลงโทษ ฉบับเดิมสิ้นผลไปเสียก่อน สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใด บุคคลหนึ่งซ้ำในความผิดเดียวกัน และไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกรับรองไว้ ตามหลักความจำเป็นและได้สัดส่วน ตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง และตามหลักนิติธรรมว่าด้วย สิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 97 ซึ่งเดิมมีเพียงวรรคเดียวและไม่ครอบคลุมประเด็นการยกเลิกหรือเพิกถอน คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม เพื่อออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อเพิ่มโทษ รวมถึงแก้ไขระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 ให้มีถ้อยคำในคำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสองกรณี เพื่อให้มีบทบัญญัติรองรับให้ ผู้สั่งลงโทษจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยฉบับเดิมก่อน การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยฉบับใหม่ให้ชัดเจนในกฎหมาย โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ หรือมาตรการเพื่อให้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษฉบับเดิมเพื่อออกคำสั่ง ลงโทษฉบับใหม่ให้ชัดเจน ย่อมเป็นผลดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และมีมาตรฐานการดำเนินการ ดังกล่าวไปในแนวเดียวกัน รวมถึง ผู้บังคับบัญชาจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในประเด็นดังกล่าว โดยตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ถูกลงโทษเป็นสำคัญ นอกเหนือไปกว่านั้น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ยังมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกลงโทษซ้ำซ้อนในความผิดเดียวกันในมูลความผิดเพียงครั้งเดียว และอาจหิบบกประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวขึ้นโต้แย้งในชั้นการอุทธรณ์ต่อองค์กรผู้มีอำนาจ เพื่อขอให้วินิจฉัยให้ตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดย ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิด ที่บุคคลนั้น ได้กระทำเพียงครั้งเดียว หรือ *ne bis in idem*

5.1 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซ้ำซ้อนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ (1) พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ (2) ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการ ออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจน และแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเสนอแก้ไขดังนี้

5.2.1 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนี้

(1) มาตรา 97 การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษ ให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยานาต โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษ ผู้ที่ไม่มีความผิดในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างใดในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่ง ดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ.

ในกรณี ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติชี้มูลความผิดข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในความผิดเดียวกันที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ได้ดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษไปแล้ว ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม และสั่งลงโทษให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แล้วแต่กรณี

(2) มาตรา 104 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการไปแล้ว ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้รับรายงานแล้วเห็นว่ากรณีเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้หรือหากเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนก็ให้แจ้ง หรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้วให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา แต่ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้รับรายงานมีความเห็นขัดแย้งกับมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้เสนอ ก.ค.ศ. พิจารณาต่อไป

(2) การรายงานการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

สำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป และมีใช่เป็นการดำเนินการตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ให้รายงาน ก.ค.ศ. พิจารณา

ในการดำเนินการตามมาตรา 53 เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. พิจารณา และมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 หรือหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น ทั้งนี้ วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษตามมาตรา 97 วรรคสอง

การรายงานตามมาตรา 97 ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด

(3) มาตรา 124 หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์และพิจารณาร้องทุกข์ ตามมาตรา 121 มาตรา 122 และมาตรา 123 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ได้มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์กลับเข้ารับราชการให้นำมาตรา 103 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.ค.ศ. หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยแก้ไขยกเลิกคำสั่งลงโทษ หรือดำเนินการอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ทั้งนี้ วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษตามมาตรา 97 วรรคสอง

5.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2548 ดังนี้

ข้อ 9 คำสั่งงดโทษ ลดโทษ เพิ่มโทษ หรือยกโทษ ตามมาตรา 100 และมาตรา 104 ให้ทำคำสั่งตามตัวอย่าง 4 หรือตัวอย่าง 5 ทำระเบียบนี้ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่มีการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตามมาตรา 53 มีคำสั่งใหม่ โดยให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม แล้วสั่งใหม่ให้เป็นไปตามนั้น

คำสั่งใหม่ตามวรรคหนึ่ง และวรรคสองให้เป็นไปตามแบบที่สำนักงาน ก.ค.ศ. กำหนด โดยอย่างน้อยให้มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) อ้างถึงคำสั่งลงโทษเดิมก่อนมีการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ
- (2) อ้างถึงมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ก.ค.ศ. หรือขององค์กรตามกฎหมายอื่น ที่ให้เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ แล้วแต่กรณี โดยแสดงสาระสำคัญโดยสรุปไว้ด้วย

(3) สั่งให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมตาม (1) และมีคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตาม (2)

(4) ระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว

การดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวจะทำให้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีการพัฒนาในเรื่องเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนที่ส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกรับรองไว้ตามหลักความจำเป็นและได้สัดส่วน ตามมาตรา 26 และตามหลักนิติธรรมว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นำมาซึ่งความยุติธรรมแก่ประชาชนและสังคมต่อไป

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. 2549

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการ
ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2561

หนังสือ

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2563). *การใช้การตีความกฎหมาย: หลักทั่วไปเกี่ยวกับการใช้การตีความกฎหมาย*.
(พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กุลพล พลวัน. (2554). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณิต ฌ นคร. (2562). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา: หลักกฎหมายและพื้นฐาน
การเข้าใจ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2566). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2566). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 15).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2549). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- ต่อพงษ์ กิตติยานุพงศ์. (2561). *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธานี วรภัทร์. (2558). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิติกร ชัยวิเศษ. (2566). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวินัยข้าราชการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นพนิต สุริยะ. (2559). *สิทธิมนุษยชน : แนวคิดการคุ้มครอง (Human Rights : Conception and Protection)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). *กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประทุม โฉมฉาย. (2553). *วิวัฒนาการของกฎหมายโรมัน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2561). *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2556). *คำอธิบายกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2563). *กฎหมายอาญาชั้นสูง : อาชญากรรม ความรับผิด และโทษทางอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2563). *สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2566). *กฎหมายอาญาชั้นสูง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- _____. (2566). หลักการห้ามดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียว (*ne bis in idem, double jeopardy*). รายงานการศึกษาบรรทัดฐานสำคัญในคดีรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ. การประชุมวิชาการเนื่องในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครบ 25 ปี. กรุงเทพฯ: แอคทีฟพรีน.
- พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. (2559). **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พิชัยศักดิ์ หรยางกูร. (2554). **รวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2565). **หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ภูมิ มูลศิลป์ และคณะ. (2565). **ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อุทัย หงส์ศิริ. (2561). **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง**. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา.
- วิจิตรา วิเชียรชม. (2564). **การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญกับองค์การควบคุม เอกสารชุดความรู้ว่าด้วยสถาบันการเมือง ลำดับที่ 4**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2554). **กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป**. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- _____. (2557). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2566). **ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุข เปรมานวิน. (2512). **คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2 ความตกลงระหว่างประเทศ ประกอบการศึกษาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุพร อิศรเสนา. (2540). **การขอพิจารณาคดีใหม่ พระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ การทำหนังสือทูลเกล้าถวายฎีกา**. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.
- สุพิศ ประณีตพลกรัง. (2566). **หลักและทฤษฎีกฎหมายอาญา**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2563). **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง**. (พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2562). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 12).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมยศ เชื้อไทย. (2563). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). *แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น
เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน.

สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: ศกศค.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2547). *การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ
พลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556*. กรุงเทพฯ:
21เซ็นจูรี่.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา. (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้อง
คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
ศาลรัฐธรรมนูญ.

อภิวัตต์ นิ่มละออร์. (2562). *สัมมนาทางกฎหมาย การสอบวินัยและการลงโทษ กรณีการกระทำ
ผิดวินัยในมูลความผิดเดียวกัน*. กรุงเทพฯ: อนุญาโตตุลาการและผู้ประνομประจำศาล.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2562). *ทฤษฎีอาญา ทฤษฎีโทษ และกระบวนการขั้นพื้นฐาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 4).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*.
กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วารสาร บทความ

กมลเนตร พูลสุข ทนคง. (2561). การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ในประเทศไทย. *วารสารวิชาการ
มนุษย์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี*. 1(2).

ศิรินทร์ ลิขิตวิฑูวฑูมิ. (2561). ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล: ศึกษากรณีความผิดฐานอาชญากรรม
ต่อมวลมนุษยชาติ โดยเปรียบเทียบเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย. *Graduate
Law Journal*. 11(4).

- ชนบาล ยูพาพินท์. (2560). ปัญหาทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินคดีอาญา
ในศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498. *วารสารการศึกษา
และการพัฒนาสังคม*. 13(2).
- นิติกร ชัยวิเศษ. (2565). การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อออกคำสั่งเพิ่มโทษ
ต้องใช้หลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 12/2561). *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. (22)1.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2547). หลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. *วารสารธรรมศาสตร์*. (33)3.
- ปัญญา อุดชาชน. (2555). ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. 2558.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 10(3).
- ปรานี สุขศรี. (2557). *หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด:
ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค
(Principle of Equality)*. เว็บไซต์สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร.
- วรวรรณ วรเนตร. (2562). วิกฤตผู้ลี้ภัยยุโรป 2015 กับพหุนิยมทางวัฒนธรรมและความเห็นสาธารณะ
ในรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป. *วารสารยุโรปศึกษา*. 25(2).
- ศุภวัฒน์ สิงห์วงษ์. (2561). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง*. 32(1).
- อัศววัฒน์ เลาวินัยศิริ. (2557). ลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายอาเซียน. *วารสารกฎหมาย
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 32(2).

วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

- กาญจนา สุดประเสริฐ. (2547). *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย*. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จิราพร บุรินทรวานิช. (2548). *เงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง : ศึกษากรณี
ขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุฑามาส เกียรติวรศรีกุล. (2561). *การฟ้องคดีอาญา : ศึกษากรณีผู้เสียหายช่วยเหลือจำเลยในคดีอาญา*.
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัชพงษ์ วงษ์เหรียญทอง. (2558). *การดำเนินคดีซ้ำ: ศึกษาผลคำพิพากษาศาลต่างประเทศต่อ
การฟ้องคดีอาญาในประเทศไทย*. ดุษฎีนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ธัญพัฒน์ ประมวลวิทย์. (2565). **ปัญหาการดำเนินคดีซ้ำ: ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายคดีให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธีรศักดิ์ สงน้อย. (2565). **ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย: ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พัลลภ แพทย์ไชยวงษ์. (2548). **การรื้อฟื้นคดีอาญา : ศึกษากรณีการรื้อฟื้นคดีอาญาในทางที่เป็นโทษ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พิชญา เหลืองรัตนเจริญ. (2548). **การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณีการรื้อฟื้นคดีที่เป็นคุณแก่จำเลย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนสานต์. (2554). **หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงศพล มหาวัจน์. (2565). **การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พงศ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล. (2525). **กฎหมายปิดปาก**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรณิช สุขบาล. (2563). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

หนังสือภาษาต่างประเทศ

- August Wilhelm Heffter. (1873). *Non bis in idem with regard to the printed draft of a "German Criminal Procedure Code"*. German: Trowitzsch.
- Cedric Ringer. (2008). *Jurisdiction in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Celia Hampton. (1977). *Criminal Procedure*. 2 nd ed. London: Sweet Maxwell.

- Eliane Ayoub. (1998). *LA FONCTION PUBLIQUE EN VINGT PRINCIPES. revue*. 2ème éd. Paris: Frison Roche.
- Herbert L. Packer. (2007). *Two model of the Criminal Process in Criminal Justice and Criminal control*. Ed. John Muncie volume 1 vision of justice Los Angeles: Sage Publication.
- James E. King. (1979). *The Problem of Double Jeopardy in successive federal – state prosecution: A fifth amendment solution*. Stan. L. Rev.
- John C. Klotter and Jacqueline R. Kanovitz. (1977). *Constitutional law for police*. Cincinnati: Anderson Publishing Co.
- Klaus Kübler. (1965). *Über Wesen und Begriff der Grundrechte*. Diss: Tübingen.
- Robert S. Hunter. (1974). *Federal Trial Handbook*. New York: The Lawyers Co-Operative Publishing Co.

เอกสารต่างประเทศ

- Cherif M. Bassiouni. (1993). Human Right in the Context of Criminal Justice: Identif Procedural Protections in National Constitution.” *Duke Journal of Comparative Law*. (3).
- James E. King. (1979). The Problem of Double Jeopardy in successive federal - state prosecution : *A fifth amendment solution*.
- Kawaide Toshihiro. Japan concurrent national and international criminal jurisdiction and the principle. *ne bis in idem*. Vol. 73.
- Mulford Q. Sibley. (1972) Conscience, Law, and the Obligation to obey. *The Monist*. 54(4), Oxford University Press.
- William P. Gresser Jr. (1988). Harold Hayes Henders on and Norcens Maril Hillard. Double Jeopardy. *The Georgetown Law Journal*. (76).

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล (เรื่องเสร็จที่ 32/2547)

บันทึก เรื่อง การพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานเทศบาล - คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1)
— เรื่องเสร็จที่ 32/2547

มาตรา 15 มาตรา 23 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 301 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 91 มาตรา 92 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ประเด็นที่ 1 มาตรา 15 ประกอบกับมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการดำเนินการทางวินัย โดยให้การพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และให้ผู้ถูกสั่งลงโทษที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ ดังนั้น หากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้สั่งลงโทษไปแล้ว จึงถือว่าเป็นที่สุดในการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาลในสังกัดแล้ว แต่ก็เป็นการถึงที่สุดเ็นทางบริหารภายในเทศบาลเท่านั้น หาได้ตัดสิทธิพนักงานเทศบาลที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิในทางอื่นไม่

ประเด็นที่ 2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่คนใดกระทำการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ซึ่งมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดว่าถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าไม่มีมูลความผิด ข้อกล่าวหาดังกล่าวก็เป็นอันตกไป แต่ถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดวินัยก็จะดำเนินการตามมาตรา 92 แต่ถ้ามีมูลความผิดอาญาก็จะดำเนินการตามมาตรา 97 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่พนักงานเทศบาลอีก จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อน

ภาคผนวก ข

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานส่วนตำบล

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิด (เรื่องเสร็จที่ 1177/2564)

เรื่องเสรีจที่ ๑๑๗๗/๒๕๖๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานส่วนตำบล
กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๑๐๗๙๐ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๔ ทาหรือการพิจารณาโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิด สรุปความได้ ดังนี้

๑. ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหมาก (อบต. เกาะหมาก) ได้มีคำสั่งลงโทษนาย อ. ซึ่งกระทำการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ตัดเงินเดือนร้อยละห้าเป็นเวลาสามเดือน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพัทลุง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การไล่ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งนาย อ. มิได้อุทธรณ์คำสั่งและได้รับโทษทางวินัยดังกล่าวไปแล้ว

๒. ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดนาย อ. จากมูลเหตุเดียวกันกับที่ อบต. เกาะหมากได้เคยมีคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวโดยสำนักงาน ป.ป.ท. ได้มีหนังสือแจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลว่าการกระทำของนาย อ. ตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา (นักบริหารงานช่าง ระดับ ๗) สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหมาก เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามข้อ ๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพัทลุง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๔ และขอให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหมากพิจารณาโทษทางวินัยแก่นาย อ. ภายในสามสิบวัน โดยมีต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยอีก ในการนี้ อบต. เกาะหมากจึงดำเนินการเสนอรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพัทลุง (ก.อบต.จังหวัดพัทลุง) เพื่อให้พิจารณาเพิ่มโทษทางวินัยแก่นาย อ. จากตัดเงินเดือนร้อยละห้า เป็นเวลาสามเดือน เป็นไล่ออกจากราชการ

๓. ก.อบต.จังหวัดพัทลุงเห็นว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการกับนาย อ. เป็นการชี้มูลให้พิจารณาโทษทางวินัยในเรื่องเดียวกันซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหมากได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือนร้อยละห้า เป็นเวลาสามเดือน และ ก.อบต.จังหวัดพัทลุงได้เห็นชอบแล้ว จึงมีหนังสือขอหาหรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ว่า กรณีดังกล่าวจะถือได้ว่าการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมและการลงโทษใหม่ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลมีลักษณะเป็นการเพิ่มโทษ ไม่เป็นการลงโทษซ้ำในการกระทำผิดเรื่องเดียวกันใช่หรือไม่ อย่างไร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๙๖ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. ก.อบต. มีความเห็นว่า การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม และการลงโทษใหม่ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูล มีลักษณะเป็นการเพิ่มโทษ โดยไม่เป็นการลงโทษซ้ำในการกระทำความผิดเรื่องเดียวกัน และไม่ได้ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเทียบเคียงหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท ๐๘๐๙.๕/ว ๒๑ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๓๒/๒๕๕๗ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๘๕/๒๕๕๖ สำหรับชั้นเงินเดือนที่ถูกต้องเลื่อนชั้นเงินเดือนครึ่งปีหลัง (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕) ที่นาย อ. เสียไปแล้วเพราะถูกลงโทษตัดเงินเดือน นั้น นาย อ. ย่อมไม่มีสิทธิได้รับคืน เพราะเป็นการเพิ่มโทษนาย อ. หนักกว่าโทษเดิม

๕. เนื่องจากประเด็นข้อหาหรือดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญและเกี่ยวข้องกับการเพิ่มโทษและการเพิกถอนคำสั่งโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๒/๒๕๕๗ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๘๕/๒๕๕๖ แตกต่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗/๒๕๕๗ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบและถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือว่า ความเห็น ก.อบต. ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องแล้วได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแทน จึงเห็นว่า การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มิใช่การสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม และมีใช้การเพิ่มโทษใหม่ แต่เป็นการไต่สวนตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ อันเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา และโดยผลของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องสั่งการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และโดยที่การสั่งลงโทษตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีผลให้คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเดิมเป็นอันสิ้นผล ดังนั้น ในคำสั่งลงโทษที่จะออกใหม่จึงสมควรยกเลิกคำสั่งเดิมเสียในคราวเดียวกันด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๗/๒๕๕๗

อนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเช่นกรณีตามข้อหาเรื่องนี้อีก สมควรที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำนองเดียวกับข้อ ๗๔^๑ วรรคสอง (๓)

^๑ข้อ ๗๔ ในกรณีที่มีการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ มีคำสั่งใหม่ โดยให้ส่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม แล้วสั่งใหม่ให้เป็นไปตามนั้น

คำสั่งใหม่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด โดยอย่างน้อยให้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) อ้างถึงคำสั่งลงโทษเดิมก่อนมีการเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ
- (๒) อ้างถึงมติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือของ ก.พ. หรือคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือขององค์กรตามกฎหมายอื่น ที่ให้เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ แล้วแต่กรณี โดยแสดงสาระสำคัญโดยสรุปไว้ด้วย
- (๓) สั่งให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมตาม (๑) และมีคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตาม (๒)
- (๔) ระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว

แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม
แล้วสั่งใหม่ให้เป็นไปตามนั้น



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๖๔

ภาคผนวก ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 277/2564

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒.๑)



คดีหมายเลขดำที่ อบ. ๗๐/๒๕๕๗
คดีหมายเลขแดงที่ตอ ๒๗๘/๒๕๖๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ผู้ฟ้องคดี

ระหว่าง

ศึกษาธิการจังหวัดหนองบัวลำภู (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ เดิม) ที่ ๑

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองอุตรธานี
คดีหมายเลขดำที่ ๘๕/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๙๐/๒๕๕๗

โดยที่มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๙/๒๕๖๐ เรื่อง
การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลบังคับ
ตั้งแต่วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป ทำให้มีการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ในคดีนี้เฉพาะงานที่เกี่ยวกับ อ.ก.ค.ศ.



/เขตพื้นที่...

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาไสทร เขต. ๑ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดหนองบัวลำภู โดยผลของคำสั่งดังกล่าวให้ถือว่าศึกษาธิการจังหวัดหนองบัวลำภูเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ และให้ถือว่าบรรดาถ้อยคำสำนวนทั้งหลายที่ระบุหรืออ้างถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ เป็นการระบุหรืออ้างถึงศึกษาธิการจังหวัดหนองบัวลำภู

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู นั้น ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น เนื่องจากมีพฤติการณ์บริหารงานในลักษณะขัดนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการรับนักเรียนนักศึกษาโดยให้ผู้ปกครองบริจาคเงินโดยไม่สมัครใจ และบริหารใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ผู้บริหารสถานศึกษาจัดหาและจัดการให้มีการจำหน่ายสื่อ CD และDVD ROM ให้นักเรียน อันเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และนโยบายของรัฐบาล มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ผลการพิจารณาอุทธรณ์ ก.ค.ศ. ได้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ i นิติกรสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ได้นำเรื่องเดียวกันนี้ไปร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี และพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้มูลความผิดและมีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และได้ส่งสำนวนการสอบสวนและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมีคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แก้ไขคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าว โดยแก้ไขข้อบกพร่องเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิมพ์ที่คลาดเคลื่อน ไม่ได้แก้ไขพฤติการณ์ในการกระทำความผิด ฐานความผิดและระดับโทษ หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวต่อ ก.ค.ศ. ผลการพิจารณาอุทธรณ์ ก.ค.ศ. มีมติให้ยกอุทธรณ์ โดยผู้ฟ้องคดี



/เห็นว่า...

เห็นว่า กรณีการต่อเติมอาคารเรียน ๓๒๔ ล. (อาคารเรียน ๖) และการสร้างถนนเชื่อมระหว่างอาคารเรียน นั้น เนื่องจากในปีการศึกษา ๒๕๕๐ จำนวนห้องเรียนไม่เพียงพอต่อจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นมาก และหากถึงฤดูฝน สภาพพื้นดินบริเวณโรงเรียนจะเป็นโคลนตม การเดินทางของครูและนักเรียนจะยากลำบากมาก ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนเปิดภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๐ (ต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐) แต่ปรากฏว่าในขณะที่เริ่มโครงการต่อเติมอาคารเรียนและสร้างถนน ทางโรงเรียนไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้แบ่งจ้างในการก่อสร้างถนนเชื่อมอาคารเรียน ส่วนการต่อเติมอาคารเรียนดังกล่าว เป็นเพียงการดำเนินการที่ข้ามขั้นตอนตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีเจตนาที่จะกระทำผิดอาญา ดังจะเห็นได้จากการที่โรงเรียนได้จ่ายค่าจ้างก่อสร้างถนนและค่าต่อเติมอาคารเรียนในราคาที่ถูกต่ำกว่าราคางานปกติ ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยอาศัยเพียงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีข้อบกพร่องในการสรุปข้อเท็จจริง จึงเป็นการพิจารณาออกคำสั่งที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ และไม่ได้นำข้อความจริงมาประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่ง รวมทั้งข้อกล่าวหากรณีต่อเติมอาคารและสร้างถนนเชื่อมระหว่างอาคารเรียน เป็นข้อกล่าวหาอันเป็นมูลเดียวกันกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษทางวินัยลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้นแล้ว ตามคำสั่ง ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงเป็นการพิจารณาดำเนินการทางวินัยที่ซ้ำซ้อนอันเป็นการขัดต่อหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๑/ล ๙๐ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีเกินกว่า ๑๘๐ วัน นับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ตามนัยมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนกรณีจัดจำหน่าย CD และ DVD ROM รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในวันรับสมัครนักเรียนประจำปีการศึกษา ๒๕๕๐ เพื่อจำหน่ายให้กับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ นั้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้ผู้ปกครองนักเรียนได้สนับสนุนการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและเตรียมความพร้อมก่อนเปิดภาคเรียน ตามมาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้หน่วยงานทางการศึกษาสามารถระดมทรัพยากรและปัจจัยทางการศึกษาได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องทุกปี ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๕ ก็ไม่พบว่ามีปัญหาแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น



/ขอให้ศาล...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ และแก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเรียกให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่ได้ชี้มูล โดยมีอาจเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงและความเห็นในสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นอย่างอื่นได้ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๔๐๐๗/๙๕๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๔ แจงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจงผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีกับพวกตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้มูลความผิดไว้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร ซึ่งขณะนั้นอยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ได้ถูกร้องเรียนกรณีกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ากรณีมีมูล จึงชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมา โรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร ได้โอนมาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๔๐๐๗/๙๕๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๔ แจงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจงผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้มูลความผิด ต่อมา ในการประชุมของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการทางวินัยเกิน ๑๘๐ วัน นับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามนัยมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน



/พ.ศ. ๒๕๕๑...

พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น กระบวนการสอบสวนดังกล่าว เป็นการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการในกระบวนการสอบสวน จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขระยะเวลา ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่เพียงแต่พิจารณาโทษตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติชี้มูลความผิดไว้เท่านั้น และไม่มีอำนาจก้าวล่วงในข้อเท็จจริงที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความเห็นไว้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า กรณีฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติชี้มูลความผิดแก่ผู้ฟ้องคดีไปนั้น เกิดจากมีผู้กล่าวหาหรือเรียนว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวนขึ้นเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งคณะอนุกรรมการไต่สวนที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งได้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออก โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณา ข้อเท็จจริงโดยอาศัยพยานหลักฐานจากการรวบรวมของคณะอนุกรรมการไต่สวน และรับฟัง ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญา มิได้มีมูลความผิด เฉพาะทางวินัยเพียงอย่างเดียว ฉะนั้น ตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ได้มีคำสั่งที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงโทษลดขั้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดี ในฐานความผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ไม่สามารถชี้ยันผลการดำเนินการ ไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ เพราะเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายคณะฉบับ สำหรับฐานความผิดทางวินัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติชี้มูลแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น แม้ฐานความผิด ทางวินัยจะแตกต่างจากที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ลงโทษแก่ผู้ฟ้องคดี ก็ตาม ไม่ใช่เป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน หากแต่เป็นการแก้ไขฐาน ความผิดทางวินัยให้ถูกต้อง และเหมาะสมสำหรับการกระทำของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ดังนั้น การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ และ ก.ค.ศ. พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว ทั้งไม่เป็นการลงโทษวินัยซ้ำซ้อนหรือลงโทษรุนแรง



/เกินกว่าเหตุ...

เกินกว่าเหตุ ตามนัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ ๓๒/๒๕๔๗ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีความผิดแก่ผู้ฟ้องคดีโดยมิได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ เวลา และบุคลากรในการดำเนินการ และการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการปฏิบัติผิดขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุของโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร โดยผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้

หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุและ

เจ้าหน้าที่พัสดุ ดำเนินการจัดทำเอกสารจัดจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖ ของโรงเรียนหนองบัวพิทยาคารอันเป็นเท็จ เพื่อเป็นหลักฐานที่แสดงว่ามีการดำเนินการจัดจ้างเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เห็นชอบและลงนามเป็นผู้ว่าจ้างในสัญญาจ้างระหว่างโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร กับห้างหุ้นส่วนจำกัด หัสดีก่อสร้าง ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐ โดยข้อเท็จจริงดังกล่าว

ได้ยอมรับในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า การดำเนินการข้างต้น

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มอบหมายและสั่งการให้ดำเนินการเพื่อให้เห็นว่ามี การดำเนินการสอบราคาตามขั้นตอนของระเบียบพัสดุ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาทุจริตมาตั้งแต่ต้น โดยผู้ฟ้องคดีได้ตกลงร่วมกันกับ

หุ้นส่วนผู้จัดการของ

ห้างหุ้นส่วนจำกัด เพื่อให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร

โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่น

ต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่เป็นกรณีที่ต้องการดำเนินการเร่งรัดเพื่อให้ทันการจนเกิด

ข้อบกพร่องในเนื้องานขึ้นแต่อย่างใด อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดียังได้ใช้เอกสารอันเป็นเท็จเพื่อเป็น

หลักฐานว่าการจัดจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖ ของโรงเรียนหนองบัวพิทยาคารเป็นไป

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาโดยตลอด การกระทำของ

ผู้ฟ้องคดีจึงมีมูลเป็นความผิดอาญา ซึ่งมีได้เป็นเพียงการปฏิบัติผิดขั้นตอนของระเบียบ

เดียวกัน ตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานตลอดจนการได้ส่วนข้อเท็จจริง

ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ถูกล่ามทา กระทั่งมีมติชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมถือเป็น



/ตุลพินาจของ...

ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยแท้ที่จะรับฟังและพิจารณาพยานหลักฐานแล้ววินิจฉัยชี้มูล ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ และอีกประการหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด โดยมีมติชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดี อันต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนมติชี้มูลความผิดและเพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษวินัย ผู้ฟ้องคดีตามมติที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้มูลดังกล่าวได้ จึงขอให้ศาลพิจารณาพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำฟ้องในคดีนี้เป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองสามารถรับไว้พิจารณา พิพากษา หรือไม่ เห็นว่า ประเด็นนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษ ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ เนื่องจาก การชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง และการมีคำสั่งลงโทษ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ในเชิงโครงสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจ ตามมาตรา ๘๔ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการ ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงตามที่มีผู้ร้องเรียน จะเป็นการดำเนินการตามที่มีรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ก็ตาม แต่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น อาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ถ้าขั้นตอนใดเป็นการใช้อำนาจโดยตรง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวย่อมไม่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบ ของศาลปกครอง แต่ถ้าการกระทำใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กระทำนอกเหนือหรือละเลยมิได้กระทำการ หากการกระทำนั้นเข้าลักษณะเป็นกรณีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของ



/ข้อพิพาท...

ข้อพิพาทในคดีนี้แล้ว เห็นว่า เป็นกรณีและผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโต้แย้งว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมีคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แก้ไขคำสั่งลงโทษดังกล่าวซึ่งเป็นการมีคำสั่งลงโทษตามผลการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่การจะวินิจฉัยว่า คำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับผลการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ประกอบกับผู้ฟ้องคดี ได้ยกประเด็นข้อบกพร่องในการสรุปข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขึ้นเป็นข้อกล่าวอ้างในการฟ้องคดีนี้ นอกจากนั้นหากศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามการชี้มูลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยวินิจฉัยว่าการไต่สวนและการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบ คำพิพากษาของศาลดังกล่าวย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๘/๒๕๕๒ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๔/๒๕๕๔ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เองได้เคยยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ ในคดีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยขอให้ศาลอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาในคดี เพื่อให้มีโอกาสยกข้อเท็จจริงเสนอต่อศาล ซึ่งในคดีดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ไว้พิจารณา โดยระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจจะถูกกระทบจากผลแห่งคดีรวมทั้งระบุว่า การเข้ามาในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการเอื้อประโยชน์อำนาจความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีทุกฝ่าย และควรตีความในลักษณะเปิดกว้าง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดี (การไต่สวนข้อเท็จจริงและการชี้มูลความผิด) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อในการวินิจฉัยคดีที่สมควรจะต้องเข้ามาในคดีตั้งแต่ต้น ซึ่งจากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เองได้ยอมรับว่าศาลปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการฟ้องโต้แย้ง คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นผลมาจากการชี้มูลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/ควรได้เข้ามา...

ควรได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าวตั้งแต่ต้น และโดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ และคำสั่งที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แก้ไขคำสั่งลงโทษดังกล่าว นั้น ย่อมมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลปกครองจึงย่อมสามารถรับคำฟ้องที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณาพิพากษาได้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่สอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แก้ไขคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการข้างต้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า โดยที่คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่พิพาทกันในคดีนี้เป็นคำสั่งที่ให้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า กระบวนการไต่สวนและพิจารณาข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๘๔ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดๆ นอกจากถึงแก่ความตายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะ



/ดำเนินคดีอาญา...

ดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณีต่อไปได้ และตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๕ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่า ข้อกล่าวหาที่มีมูลให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา วรรคสาม กำหนดว่า ในการแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคก่อน ให้คณะกรรมการไต่สวนจัดทำเป็นบันทึกตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด เพียงเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อหาได้ดี โดยทำเป็นสองฉบับ เพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ เก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย และข้อ ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ทั้งนี้ ทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีชื่อพยานในเรื่องที่กล่าวหา นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร กับพวก ว่ามีพฤติกรรมปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีผู้ไปร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองหนองบัวลำภู ขอให้ดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีกับพวก ว่าได้ร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองหนองบัวลำภู จึงได้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามนัยมาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว ได้มีคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน และมีคำสั่งที่ ๒๘๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพิ่มเติม เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาข้างต้น โดยได้แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนดังกล่าว



/ให้ผู้ฟ้องคดี...

ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทราบโดยชอบและมีได้โต้แย้งแต่อย่างใด กรณีดังกล่าว เป็นการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และระเบียบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนดำเนินการสรุปสำนวน การสอบสวนพร้อมทำความเข้าใจเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และโดยที่กรณีเป็นการดำเนินการเพื่อให้ มีการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ดังนั้น แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้เกษียณอายุราชการก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังคงสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาหรือ ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ข้างต้น ต่อมา เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วเห็นว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่สามารถสนับสนุนข้อกล่าวหาได้ จึงได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดี ทราบตามบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาฉบับลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดี ได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งผู้ฟ้องคดีทราบโดยชอบและเข้าใจข้อกล่าวหาโดยตลอด พร้อมทั้ง ได้ลงนามในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวนั้นแล้ว และในเวลาต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง แก้ข้อกล่าวหาตามประเด็นที่ถูกกล่าวหา ปรากฏตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยได้ปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ในชั้นของ การไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการโดยมีสาระสำคัญเป็นไปตามนัย ของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นไปตามนัยของข้อกำหนดตามระเบียบคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ไต่สวน พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ดังนั้น การไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วย กระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นผลให้การชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันสืบเนื่องมาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงข้างต้น ชอบด้วยกระบวนการตามกฎหมายเช่นกัน

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระทำความผิดวินัย อย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และฐานประพฤติชั่ว อย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้มูลความผิดหรือไม่



/และการที่...

และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการมีคำสั่งลงโทษที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๒ บัญญัติว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด อยู่เสมอ มาตรา ๘๔ วรรคสาม บัญญัติว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมาตรา ๘๔ วรรคสอง บัญญัติว่า การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการลงโทษตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น คำสั่งดังกล่าวได้ระบุพฤติการณ์ในการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีว่า เป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงร่วมกับ

ในการดำเนินการต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖ ของโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร โดยไม่ได้มีการสอบราคากันจริง แต่เป็นการตกลงร่วมกันเสนอราคาเพื่อให้ประโยชน์แก่

ได้เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับโรงเรียนหนองบัวพิทยาคารโดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยกีดกันไม่ให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ อันเป็นพฤติการณ์ในการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีในข้อหาที่ ๔ ตามบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาฉบับลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ของคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่ระบุในคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้นเข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือไม่ เป็นสำคัญ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนหนองบัวพิทยาคารซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุของโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร ตามคำสั่งโรงเรียนหนองบัวพิทยาคารที่ ๗๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ หลังจากนั้นต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้



/นางนิภาพร...

หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และเจ้าหน้าที่พัสดุ
 ตามคำสั่งดังกล่าว ดำเนินการจัดทำเอกสารจัดจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖ ของโรงเรียน
 หนองบัวพิทยาคารอันเป็นเท็จ เพื่อเป็นหลักฐานว่ามีการดำเนินการจัดจ้างต่อเติมชั้นล่าง
 อาคารเรียน ๖ ของโรงเรียนหนองบัวพิทยาคารโดยเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
 ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ และ
 ได้ร่วมกันลงนามในบันทึกข้อความ เรื่อง รายงานขอจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖
 ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐ เสนอผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ความเห็นชอบในรายงานขอจ้าง ลงนามใน
 ประกาศสอบราคาจ้าง ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา และลงนามใน
 หนังสือแจ้งผู้มีอาชีพรับจ้างและหนังสือแจ้งหน่วยงานต่างๆ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เห็นชอบและ
 ลงนามในประกาศ รวมทั้งในหนังสือดังกล่าวข้างต้น หลังจากนั้น ได้จัดทำเอกสาร
 เป็นเจ้าหน้าที่รับซองสอบราคา และลงนามในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ พร้อมทั้งให้ความเห็น
 ร่วมกับ เจ้าหน้าที่พัสดุว่า เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ
 ถูกต้อง เสนอราคาต่ำสุดและอยู่ในวงเงินที่จะดำเนินการจัดจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖
 เห็นควรจ้าง จากนั้น และ ได้จัดทำเอกสาร
 และร่วมกันลงนามเสนอผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ความเห็นชอบลงนามในสัญญาจ้าง ลงนามในคำสั่ง
 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เห็นชอบและลงนามเป็น
 ผู้ว่าจ้างในสัญญาจ้างระหว่างโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร กับห้างหุ้นส่วนจำกัด
 ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าว
 ได้ยอมรับในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่าการดำเนินการข้างต้นนั้น ผู้ฟ้องคดี
 เป็นผู้มอบหมายและสั่งการให้ดำเนินการเพื่อให้เห็นว่ามี การดำเนินการสอบราคาตาม
 ขั้นตอนของระเบียบพัสดุ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวซึ่งปรากฏตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 (ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว เพียงแต่ได้คัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีดำเนินการ
 ด้วยความสุจริตใจ โดยมอบให้ ที่กำลังก่อสร้างอาคารเรียน ๖ ต่อเติมชั้นล่าง
 ของอาคารดังกล่าวและได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการตามขั้นตอน
 การสอบราคา เพื่อให้งานต่อเติมอาคารข้างต้นแล้วเสร็จก่อนเปิดภาคเรียนที่ ๑/๒๕๕๐
 และยอมรับว่าเป็นการดำเนินการผิดขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ
 พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น) จึงทำให้เชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาทุจริตมาตั้งแต่ต้น โดยเป็นการ
 ดำเนินการเพื่อให้ หุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด

ได้ประโยชน์...



ได้ประโยชน์จากการที่ได้เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร โดยไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นเพียงกรณีที่ต้องการดำเนินการเร่งรัดเพื่อให้ทันการเปิดภาคเรียนจนเกิดข้อบกพร่องขึ้นแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังได้ใช้อุบายอันเป็นเท็จเพื่อเป็นหลักฐานว่าการจัดจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖ ของโรงเรียนหนองบัวพิทยาคารเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามนัยมาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมทั้งยังมีมูลเป็นความผิดอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และยังเข้าลักษณะเป็นความผิดฐานผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ อันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ฐานผู้ใดใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใดรู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น และฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือกระทำการใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ตามนัยมาตรา ๔ มาตรา ๗ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ จากพฤติการณ์ในการกระทำความผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีตามที่ปรากฏในคดีนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับลักษณะของการกระทำอันเป็นความผิดอาญาในฐานความผิดต่างๆ



/ดังที่กล่าวมา...

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมเห็นได้ว่ามีผลกระทบต่อภาพพจน์ของผู้ฟ้องคดีอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษามีหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ การบริหาร การศึกษา รวมทั้งปฏิบัติงานด้านอื่นๆ ในหน่วยงานการศึกษา ซึ่งเป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ได้รับการยกย่องเนื่องจากเป็นตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบดูแลในเรื่องของการถ่ายทอดความรู้และการอบรมสั่งสอนนักเรียน นักศึกษา ในสถานศึกษาให้เป็นพลเมืองดี จึงมีความจำเป็นที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนั้น จะต้องดำรงตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับนักเรียน นักศึกษา ในสถานศึกษาที่ตนรับผิดชอบดูแลอยู่ ดังนั้น พฤติการณ์ในการกระทำ ความผิดของผู้ฟ้องคดีข้างต้นจึงย่อมก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างสูง ถือได้ว่าพฤติการณ์ดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามนัยมาตรา ๙๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกฐานความผิดหนึ่งด้วย ดังนั้น จากเหตุผลตามที่ได้อธิบายมา จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จริง

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ อันเป็นผลมาจากการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เห็นว่า โดยที่การลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น ตามมติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ เห็นสมควรให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีแล้ว อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ การศึกษามัชฌมศึกษา เขต ๑๙ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณากรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียน กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งสมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามนัยมาตรา ๑๐๐ วรรคสี่ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นระดับโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๖ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องมีคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ออกจากราชการเพื่อให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัชฌมศึกษา เขต ๑๙ การมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี



/ดังกล่าว...

ดังกล่าวจึงชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายและมติของคณะรัฐมนตรีข้างต้น สำหรับกรณี คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นคำสั่ง แก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัย ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ นั้น เมื่อปรากฏว่า การแก้ไขดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขในส่วนของการจัดพิมพ์ที่มีความคลาดเคลื่อน อาทิ การระบุเลข พ.ศ. ผิด โดยการแก้ไขนั้นไม่ได้มีผลกระทบต่อสาระสำคัญของคำสั่งลงโทษ ทางวินัยในส่วนของพฤติการณ์ในการกระทำความผิด ฐานความผิด และระดับโทษ จึงมีลักษณะเป็นเพียงการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัยย่อมสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ได้เคยมีคำสั่ง ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี โดยลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดดังที่ปรากฏในคดีนี้มาแล้ว เป็นผลให้การชดเชยความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการดำเนินการลงโทษทางวินัยที่ซ้ำซ้อน ขัดต่อหลักเกณฑ์ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๑/ล ๙๐ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการได้สวนและวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับเรื่องนั้นได้โดยเป็นไปตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับมาตรา ๘๘ และ มาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้เป็นการใช้อำนาจ ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ที่บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนั้น ยังปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า ในการพิจารณาเพื่อมีมติชดเชยความผิดแก่ผู้ฟ้องคดี ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๒๖๔ - ๑๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ นั้น ได้มีการนำโทษทางวินัยที่ผู้ฟ้องคดีได้รับตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หนองบัวลำภู เขต ๑ ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงการลงโทษผู้ฟ้องคดี



/ตามคำสั่ง...

ตามคำสั่งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ เห็นได้ว่า ตามคำสั่งดังกล่าว ได้ระบุพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอันเป็นเหตุแห่งการลงโทษผู้ฟ้องคดี โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีบริหารงานในลักษณะขัดนโยบายของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการรับสมัครนักเรียน โดยให้ผู้ปกครองหรือนักเรียนเข้าใหม่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ บริจาคเงินโดยไม่สมัครใจผ่านบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัดในนามของโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร รายละเอียด ๒,๕๐๐ บาท และ ๓,๐๐๐ บาท ตามลำดับ กรณีที่มีการบริหารโดยใช้จ่ายเงินแบ่งซื้อแบ่งจ้างหลายรายการไม่เป็นไปตามข้อ ๒๐ และข้อ ๒๒ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกรณีอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ผู้บริหารสถานศึกษาจัดหาและจัดการจำหน่ายสื่อ CD และ DVD ROM ให้นักเรียน ซึ่งพฤติการณ์ตามกรณีต่างๆ ดังที่กล่าวมานั้น เป็นพฤติการณ์ในการกระทำความผิดวินัยคนละพฤติการณ์กับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ออกจากราชการ อันเป็นคำสั่งที่พิพาทกันในคดีนี้ โดยตามคำสั่งดังกล่าวได้ระบุพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอันเป็นเหตุแห่งการลงโทษไล่ออกจากราชการว่า เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงร่วมกันกับ หุ่นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ในการเสนอราคา เพื่อดำเนินการต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖ ของโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร ซึ่งเป็นการต่อรองราคากันเอง ไม่ได้มีการสอบราคากันจริง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประโยชน์แก่เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยกีดกันไม่ให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้น เมื่อพฤติการณ์ในการกระทำความผิดตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ กับพฤติการณ์ในการกระทำความผิดตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นคนละพฤติการณ์กัน การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงไม่ใช่เป็นการลงโทษทางวินัยที่ซ้ำซ้อนกับการลงโทษทางวินัยตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา ขอกกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้



/กรณีที่...

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี
เกิน ๑๘๐ วัน นับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามนัยมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นบุคลากร
ทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗
การดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีจึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หมวด ๗ ว่าด้วยการดำเนินการ
ทางวินัย มิได้อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เมื่อตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ได้มีบทบัญญัติดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง
เพื่อชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติ
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้กรณีที่
ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดๆ นอกจากถึงแก่ความตาย
ในระหว่างที่การไต่สวนข้อเท็จจริงยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการ
ทางวินัยต่อไปได้ ดังนั้น ในเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๕๒
ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่ผู้ฟ้องคดี
ถูกร้องเรียนกล่าวหา โดยเป็นการดำเนินการก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะพ้นจากราชการ เพราะเหตุ
เกษียณอายุราชการ ฉะนั้น แม้อต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้เกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงยังคงมีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการทางวินัย
แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ตามนัยมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี
ในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้เช่นกัน

เมื่อได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการชี้มูลความผิด
ของผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะ
เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น คำสั่ง
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี
ออกจากราชการตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ที่ ๔๔/๒๕๕๔...

ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แก้ไขคำสั่งลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ
ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
เนื่องจากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔
เป็นข้อมูลเท็จ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เคยเสนอศาลปกครองชั้นต้นแล้ว แต่ศาลปกครองชั้นต้น
ไม่นำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาแต่อย่างใด ส่วนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อสร้าง
อาคารเรียน และอาคารต่อเติมอาคารเรียนดังกล่าวชั้นล่างต่อเนื่องโดยผู้รับจ้างรายเดิมนั้น
เป็นการปฏิบัติผิดขั้นตอน ไม่ได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่แต่อย่างใด และผู้ฟ้องคดีและ
ผู้เกี่ยวข้องไม่มีเจตนาทุจริต เพียงแต่ต้องการให้งานต่อเติมอาคารเรียนเสร็จเรียบร้อยสมบูรณ์
เป็นประโยชน์ต่อโรงเรียน ราชการ และพร้อมใช้งานด้านการศึกษาในราคาที่เป็นธรรม
รวมทั้งได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงกับทางโรงเรียนและทางราชการ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดี
เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกัน ในเรื่องเดียวกัน
กรณีเดียวกัน และเป็นการดำเนินการลงโทษผู้ฟ้องคดีแล้ว ๒ ครั้ง โดยอ้างความผิดจาก
กฎหมายหลายฉบับต่างกัน การลงโทษในครั้งแรกถือว่าเหมาะสมแล้วผูกพันทุกองค์กรแล้ว
โดยศาลปกครองขอนแก่นได้เห็นชอบในข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
มองการบริหารจัดการศึกษาเพียงด้านเดียว ทำให้มีข้อเท็จจริงเพื่อการลงโทษอย่างเดียว
ไม่มองถึงความมุ่งมั่นตั้งใจของผู้บริหารการศึกษาที่มุ่งประโยชน์ของโรงเรียนเป็นหลัก
ทำให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกถูกลงโทษอย่างไม่ถูกต้องและเป็นธรรม ด้วยเหตุผลดังที่ผู้ฟ้องคดี
ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี
โดยยึดทั้งหลักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ พร้อมทั้งเมตตาธรรม เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่รับราชการ
มาจนเกษียณอายุราชการที่ได้ทำประโยชน์ให้แก่วงการศึกษามากมาย กลับได้รับการ
พิจารณาโทษที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่คำนึงถึงข้อมูลข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ
ของผู้บริหารการศึกษาในโรงเรียนชนบทห่างไกล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยึดถือแต่เพียงกฎหมาย
บางฉบับ บางเรื่องที่จะอ้างอิงถึงการพิจารณาลงโทษเท่านั้น

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นฟ้องด้วยกับข้อวินิจฉัย
 บางส่วนในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นที่ได้วินิจฉัยว่า ศาลปกครอง
 มีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ เนื่องจากตามมาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ของ
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า อำนาจศาลปกครอง
 ตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการ
 ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนั้น จากบทบัญญัตินี้ ผู้ฟ้องคดีที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษ
 ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่อาจฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ และผู้ฟ้องคดียังไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชา
 ที่ลงโทษทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อีกด้วย เพราะการดำเนินการ
 ทางวินัยกรณีเช่นนี้เป็นคนละกรณีกับการดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาโดยทั่วไป
 กล่าวคือ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
 รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้
 ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและ
 ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ
 สอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ฟ้องคดีนั้น และผู้ฟ้องคดี
 มีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ส่วนฐานความผิด
 ทางวินัยตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยนั้น ยุติแล้ว ผู้บังคับบัญชาไม่อาจวินิจฉัยเป็นประการ
 อื่นได้อีก ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๖ (ที่ถูกต้อง คือ คำวินิจฉัยของ
 ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๖) เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
 ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การฟ้องดังกล่าวจึงเท่ากับฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนมติ
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้นเอง ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏ
 ตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน
 ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ได้บัญญัติขึ้นเพื่อแบ่งแยกอำนาจศาลปกครอง
 กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคดีที่เป็นการวินิจฉัย
 ชี้ขาดโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาพิพากษา คำวินิจฉัยของ



/ศาลปกครองชั้นต้น...

ศาลปกครองชั้นต้นในส่วนนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 หนึ่ง ส่วนคำวินิจฉัยอื่นของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นฟ้องด้วย

ขอให้ศาลปกครองชั้นต้น (ที่ถูกต้อง คือ ศาลปกครองสูงสุด) พิพากษาแก้
 คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษา

ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำแก้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทำคำแก้อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อุทธรณ์ว่า รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ หน้าที่ ๑๐ ข้อ ๑๖ และหน้าที่ ๔๕ มิได้เป็นเท็จ แต่ประการใด
 แต่เป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีเอง เนื่องจากในรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระบุไว้ชัดเจนแล้วว่า "รายงานการเคลื่อนไหวบัญชี (Statement) ของ

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขากระทรวงศึกษา บัญชีเลขที่
 ๖ เดือนมีนาคม ๒๕๕๐ รายการเงินเคลื่อนไหวโดยมีรายการโอนเข้าบัญชี
 จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาหนองบัวลำภู เลขที่บัญชี ๑

ของผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐ มีรายการโอนเข้าบัญชี
 จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาหนองบัวลำภู เลขที่บัญชี ๑
 ของผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หมายความว่า มีการโอนเงินเข้าบัญชีของ

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขากระทรวงศึกษา บัญชีเลขที่
 จากบัญชีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาหนองบัวลำภู
 เลขที่บัญชี ๑ ของผู้ฟ้องคดี มิใช่หมายถึง จากบัญชีของ

เข้าบัญชีธนาคารกรุงไทยของผู้ฟ้องคดี ตามที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจแต่ประการใด
 ข้ออ้างข้อนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารเรียน
 ๓๒๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท และอาคารต่อเติมอาคารเรียนดังกล่าวชั้นล่าง นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 เห็นว่า เกี่ยวกับการกระทำของผู้ฟ้องคดีในส่วนของความผิดอาญานั้น ศาลจังหวัดหนองบัวลำภูได้มี
 คำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๔/๒๕๕๖ ระหว่าง พนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภู
 โจทก์ (ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้) ที่ ๑ กับพวกรวม ๖ คน จำเลย พิพากษาว่า

การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีความผิดอาญา ให้ลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีรวม ๑๑ ปี ตามที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้มูลความผิดแก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการยืนยันถึงการกระทำของผู้ฟ้องคดี



/ที่เป็นความผิด...

ที่เป็นความผิดได้อย่างชัดเจน ข้ออ้างนี้ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการทางวินัยที่ซ้ำซ้อน ในเรื่องเดียวกัน กรณีเดียวกัน และเป็นการดำเนินการลงโทษผู้ฟ้องคดีแล้ว ๒ ครั้ง โดยกฎหมายหลายฉบับต่างกัน การลงโทษในครั้งแรกถือว่าเหมาะสมแลผูกพันทุกองค์กรแล้ว และศาลปกครองขอนแก่นเห็นชอบในข้อเท็จจริงเดียวกันนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นว่ามีใช่เป็นการลงโทษซ้ำซ้อนตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๐๘/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ อ. ๕๘๕/๒๕๕๖

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาและให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือฉบับลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔ ต่อศาล และคู่กรณีไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้ฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู นั้น ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์บริหารงานในลักษณะขัดนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการรับนักเรียนเข้าศึกษา โดยให้ผู้ปกครองหรือนักเรียนเข้าใหม่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ และปีที่ ๔ บริจาคเงินโดยไม่สมัครใจ และมีการบริหารใช้จ่ายเงินในการจัดซื้อจัดจ้างหลายรายการไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรณีก่อสร้างถนนคอนกรีตเชื่อมอาคารโดยจัดจ้างแบบแบ่งงวดงานจ้างมิให้วงเงินที่จ้างเกินหนึ่งแสนบาท จำนวน ๓ ครั้ง และการต่อเติมอาคารเรียนโดยไม่มีการสอบราคาจริง) ประกอบกับอาศัยอำนาจในตำแหน่ง



/หน้าที่...

หน้าที่ผู้บริหารสถานศึกษา จัดหาและจัดการให้มีการจำหน่ายสื่อ CD และ DVD ROM
 ส่องไปในทางแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
 หนองบัวลำภู เขต ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และ
 ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า
 การบริหารใช้จ่ายเงินค้ำค่ากับผลงานที่ดำเนินการและเกิดประโยชน์แก่ทางราชการและผู้เรียน
 จึงเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีจึงไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไป
 ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และนโยบายของรัฐบาล ตามมาตรา ๘๕
 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗
 จึงมีมติให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ชั้น ต่อมา ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่
 การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง ลงโทษ
 ลดขั้นเงินเดือน โดยให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ ชั้น ตั้งแต่เดือนมีนาคม
 พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.ค.ศ. ต่อมาเลขาธิการ ก.ค.ศ. ได้แจ้ง
 ผลการพิจารณายกอุทธรณ์ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา แต่ไม่มี
 เถยจิตในการที่จะทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพียงแต่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบ
 ของทางราชการ พฤติการณ์เป็นเพียงความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง
 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ชั้น เหมาะสมแก่กรณีความผิดแล้ว จึงมีมติ
 ให้ยกอุทธรณ์ ต่อมาภายหลังจากนั้น ได้มีผู้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๕ คน ในเรื่อง
 เดียวกันนี้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมปฏิบัติหรือละเว้นการ
 ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ รวมทั้งได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีต่อพนักงานสอบสวน
 สถานีตำรวจภูธรเมืองหนองบัวลำภู ขอให้ดำเนินคดีผู้ฟ้องคดีกับพวก เนื่องจากได้ร่วมกัน
 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองหนองบัวลำภู
 จึงได้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามนัยมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หลังจากนั้น
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการ
 ไล่สวนเพื่อดำเนินการไล่สวนข้อเท็จจริง พร้อมทั้งแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไล่สวน
 ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมา เมื่อคณะกรรมการไล่สวนได้รวบรวมพยานหลักฐาน



/ที่เกี่ยวข้อง...

ที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา และเห็นว่าในส่วนของผู้ฟ้องคดีนั้นข้อกล่าวหาไม่มูลจึงแจ้งข้อกล่าวหาตามบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาฉบับลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบรวม ๔ ข้อหา คือ ข้อหาที่ ๑ กรณีกล่าวอ้างมติที่ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ เพื่อให้นักเรียนที่สมัครเข้าเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๔ ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ จ่ายเงินบำรุงการศึกษา ข้อหาที่ ๒ กรณีการจำหน่ายสื่อการเรียนให้นักเรียนในปีการศึกษา ๒๕๕๐ ส่อไปในทางแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ข้อหาที่ ๓ กรณีการจัดจ้างทำถนนคอนกรีตเสริมเหล็กโดยจัดจ้างแบบแบ่งงวดงานจ้างมิให้วงเงินที่จ้างเกินหนึ่งแสนบาท จำนวน ๓ ครั้ง และข้อหาที่ ๔ กรณีการสอบราคาจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖ โดยไม่มีการสอบราคาจริงซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยให้การปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือด่วนมาก ที่ ปช ๐๐๑๔/๑๔๖๐ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ ส่งรายงาน เอกสารและความเห็นถึงเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชา ให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก ตามนัยมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หลังจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๔๐๐๙/๙๕๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้มูล และต่อมาในการประชุมของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยระบุพฤติการณ์ในการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีไว้ในคำสั่งข้างต้นว่า ผู้ฟ้องคดีในคราวดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร ได้ตกลงร่วมกันกับ ในการเสนอราคาดำเนินการต่อเติมชั้นล่างของอาคารเรียน ๖ โดยต่อรองราคากันเอง เป็นเงิน ๑,๓๙๐,๐๐๐ บาท ไม่ได้มีการเสนอราคา



/ซึ่งจะต้อง...

ซึ่งจะต้องทำการสอบราคาตามระเบียบ จากพฤติการณ์การสอบราคาดังกล่าวไม่มีแบบแปลนในการก่อสร้าง และราคากลางการสอบราคา ไม่มีการสำรวจหรือประเมิน แต่เป็นราคา
 ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดและผู้รับจ้างยอมรับว่าราคาจ้างต่อเติมเป็นราคาที่ผู้รับจ้างต่อรอง
 กับผู้ฟ้องคดี แสดงให้เห็นว่า การสอบราคาจ้างต่อเติมชั้นล่างอาคารเรียน ๖ ไม่ได้มีการสอบ
 ราคาที่แท้จริง เป็นการตกลงร่วมกันเสนอราคาเพื่อวัตถุประสงค์ให้ประโยชน์แก่
 เป็นผู้มิสิทธิเข้าทำสัญญากับโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคา
 อย่างเป็นธรรม หรือโดยกีดกันไม่ให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ
 เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่ว
 อย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
 ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ได้มีคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งลงโทษ
 ผู้ฟ้องคดีข้างต้น (แก้ไขข้อบกพร่องเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการพิมพ์ที่คลาดเคลื่อน อาทิ
 การระบุเลข พ.ศ. ผิด โดยไม่ได้แก้ไขพฤติการณ์ในการกระทำความผิด ฐานความผิด
 และระดับโทษ) ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยจึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการครู
 และบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔
 ฉบับลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ และฉบับลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ ซึ่งต่อมา ก.ค.ศ.
 ได้มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ปรากฏตามหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/๐๑๗๕ ลงวันที่
 ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ด้วยเหตุนี้ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้
 ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่
 ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ และแก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม
 ๒๕๕๔ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วย
 กับคำพิพากษาดังกล่าวจึงได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ
 ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่



/๑๓ กรกฎาคม...

๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่ให้ลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาตามคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสียก่อนว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดี นั้น เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น อันเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง วรรคสอง บัญญัติว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น และมาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๒๗๒ และมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม (๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ (๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ



/กระทำความผิด...

กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ ในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๙ และมาตรา ๒๖๔ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด (๕) กำกับดูแลคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๖) รายงานผลการตรวจสอบและผล การปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย (๗) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น จะได้บัญญัติห้าม ไม่ให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๙๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการได้สวนข้อเท็จจริงและ มีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง นั้น ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในฐานะ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจโดยอาศัยฐานที่มา ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการมีมติที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการ ทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะที่เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามนัยบทนิยามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/อ้างถึง...

อ้างถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ที่ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นอันยุติ องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยเป็นอันยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก นั้น เห็นว่า กรณีเป็นการวินิจฉัยปัญหาระหว่างอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับอำนาจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยในขณะนั้นคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยในคดีนี้ แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่มีผลผูกพันศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควรตามบทบัญญัติมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบกับมาตรา ๕๕ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้โดยไม่ต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในกรณีนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประการต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงผู้ฟ้องคดีในกรณีที่พิพาท ตามคำสั่งที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยมูลความผิดเดียวกันกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษทางวินัยให้ลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้นแล้ว ตามคำสั่งที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ อันเป็นการลงโทษทางวินัยที่ซ้ำซ้อนกันสองครั้งหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘๑ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันนั้นเป็นอันตกไป



/ข้อกล่าวหาใด...

ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา ๙๒ (๒)... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ แล้วแต่กรณี และมาตรา ๙๓ บัญญัติว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง และเห็นว่าหลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าจะความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัย ก็ตาม นอกจากนี้ การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นด้วย

โดยที่คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนหนองบัวพิทยาคาร อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู นั้น ผู้ฟ้องคดี



/ถูกกล่าวหาว่า...

ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์บริหารงานในลักษณะขัดนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการรับนักเรียนเข้าศึกษา โดยให้ผู้ปกครองหรือนักเรียนเข้าใหม่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ และปีที่ ๔ บริจาคเงินโดยไม่สมัครใจ และมีการบริหารใช้จ่ายเงินในการจัดซื้อจัดจ้าง หลายรายการไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรณีก่อสร้างถนนคอนกรีตเชื่อมอาคารโดยจัดจ้างแบบแบ่งงวดงานจ้างมีให้วงเงินที่จ้างเกิน หนึ่งแสนบาท จำนวน ๓ ครั้ง และการต่อเติมอาคารเรียนโดยไม่มีการสอบราคาจริง) ประกอบกับอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ผู้บริหารสถานศึกษา จัดหาและจัดการให้มีการจำหน่ายสื่อ CD และ DVD ROM ส่องไปในทางแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การบริหารใช้จ่ายเงินค้ำค่ากับผลงานที่ดำเนินการและเกิดประโยชน์ แก่ทางราชการและผู้เรียน จึงเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีจึงใจ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และนโยบายของรัฐบาล ตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงมีมติให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ชั้น ต่อมา ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง ลงโทษลดขั้นเงินเดือน โดยให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ ชั้น ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ คำสั่งต่อ ก.ค.ศ. ต่อมาเลขาธิการ ก.ค.ศ. ได้แจ้งผลการพิจารณายกอุทธรณ์ โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา แต่ไม่มีเหตุจูงใจในการที่จะทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพียงแต่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ พฤติการณ์เป็นเพียง ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ชั้น เหมาะสมแก่กรณีความผิดแล้ว จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ ต่อมาภายหลังจากนั้นมีผู้ร้องเรียน กล่าวหาผู้ฟ้องคดีในเรื่องเดียวกันนี้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นเพื่อดำเนินการ



/ไต่สวนข้อเท็จจริง...

ไต่สวนข้อเท็จจริง โดยข้อเท็จจริงในสำนวนคดีปรากฏตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงโดยอาศัยพยานหลักฐานจากการรวบรวมของคณะอนุกรรมการไต่สวน และรับฟังข้อเท็จจริงว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญา มิได้มีมูลความผิดเฉพาะทางวินัยเพียงอย่างเดียว ฉะนั้น ตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ได้มีคำสั่งที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงโทษลดขั้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดี ในฐานะความผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ไม่สามารถชี้ยันผลการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ เพราะเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายคนละฉบับ สำหรับฐานความผิดทางวินัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติชี้มูลแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น แม้ฐานความผิดทางวินัยจะแตกต่างจากที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ลงโทษแก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม ไม่ใช่เป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องถูกลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน หากแต่เป็นการแก้ไขฐานความผิดทางวินัยให้ถูกต้อง และเหมาะสมสำหรับการกระทำของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ดังนั้น การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ได้มีคำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และ ก.ค.ศ. พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นธรรมแล้ว ทั้งไม่เป็นการลงโทษวินัยซ้ำซ้อนหรือลงโทษรุนแรงเกินกว่าเหตุ และหลังจากที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี และได้ส่งสำนวนการสอบสวนและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาดำเนินการต่อไปแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวต่อ ก.ค.ศ. และต่อมา ก.ค.ศ. พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ กรณีจึงเห็นได้ชัดว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ เรื่อง ลงโทษไล่อออกจากราชการตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติชี้มูลความผิด ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เรื่อง แก้ไขคำสั่งลงโทษไล่อออกจากราชการ (แก้ไขข้อบกพร่องเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการพิมพ์ที่



/คลาดเคลื่อน...

คลาดเคลื่อน โดยไม่ได้แก้ไขพฤติการณ์ในการกระทำความผิด ฐานความผิด และระดับโทษ) เป็นการมีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดวินัยของผู้ฟ้องคดี เรื่องเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้วตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง ลงโทษ ลดขั้นเงินเดือน อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไป และตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญดังที่ได้ยกมาแสดงไว้ ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จะเป็นการดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ด่วนมาก ที่ ปช ๐๐๑๔/๑๔๖๐ เรื่อง ขอให้พิจารณาโทษทางวินัย ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติชี้มูล ความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี กรณีจำหน่ายสื่อการเรียน CD และ DVD ROM ให้นักเรียน ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ และกรณีการสอบราคาจ้างต่อเติมอาคารเรียนชั้นล่างอาคาร ๖ เป็นเท็จ โดยวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ และพฤติการณ์ ดังกล่าวเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการกระทำอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีได้มีผลเป็น การยกเลิกหรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับ อยู่ในขณะนั้น ที่ห้ามมิให้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ มุ่งหมายจะ ให้ความคุ้มครอง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายทั่วไปและ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยการดำเนินการให้มีการออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ที่ ๘๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑



/เรื่อง ลงโทษ...

เรื่อง ลงโทษลดชั้นเงินเดือน ที่ให้ลงโทษลดชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ ชั้น ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ทั้งนี้ โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเสียก่อน และจะต้องดำเนินการให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วโดยผลในทางกฎหมายย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยให้ลดชั้นเงินเดือน ๑ ชั้น สำหรับการกระทำความผิดในเรื่องเดียวกันมาก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ออกจากราชการ และมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แก้ไขคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าว ทั้งๆ ที่ยังมิได้ดำเนินการให้มีการเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๑ ที่ ๘๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง ลงโทษลดชั้นเงินเดือน โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าวเสียก่อนแต่อย่างใด กรณีจึงมีอาจลบล้างข้อเท็จจริงที่ว่าคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเรื่องเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษมาแล้ว อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ออกจากราชการตามการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แก้ไขคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้จึงรับฟังได้



/ส่วนข้อโต้แย้งอื่นๆ...

ส่วนข้อโต้แย้งอื่นๆ ของผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่าไม่เป็นกรณีที่ศาลจำต้องวินิจฉัย เพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป

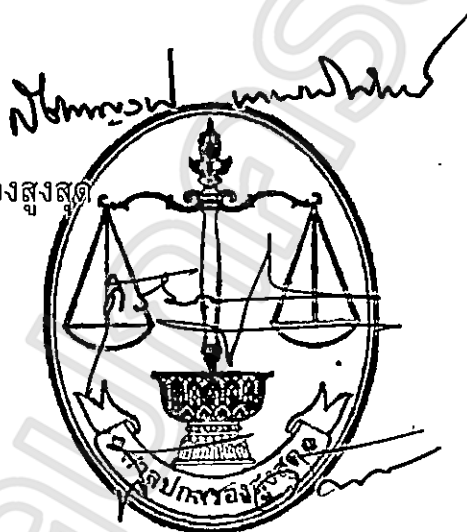
การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๑๙ ที่ ๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ เรื่อง ลงโทษไล่ออกจากราชการ และคำสั่ง ที่ ๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เรื่อง แก้ไขคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าว

นายธีระเดช เดชะชาติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ธีระเดช เดชะชาติ ตุลาการเจ้าของสำนวน

นางสิริกาญจน์ พานพิทักษ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายสุรัตน์ พุ่มพวง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมยศ วัฒนภิรมย์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางดุชนีย์ ดยงคานนท์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

สมยศ

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายวันชัย กนกอังกูร



ภาคผนวก ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 171/2566

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



คดีหมายเลขดำที่ อบ. ๑๓๐/๒๕๖๒
คดีหมายเลขแดงที่ อบ. ๑๗๑/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ผู้ฟ้องคดี

ระหว่าง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองอุดรธานี คดีหมายเลขดำที่ บ. ๘๗/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ บ. ๒๘/๒๕๖๒

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๓ (ปัจจุบันคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๔๒๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีการร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินจากข้าราชการครูผู้เสนอผลงานขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมีความเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๘๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง



/เห็นว่า...

เห็นว่าพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดไม่ร้ายแรงกรณีอาศัยอำนาจและหน้าที่ของตน
 หาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วตามมาตรา ๘๔
 วรรคสอง และมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร
 ทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ควรลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒
 ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน และรายงานการดำเนินการทางวินัย
 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒
 แต่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิด
 วินัยอย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง
 ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๓๙/๒๕๕๓
 ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการ
 สอบสวนวินัยร้ายแรงมีความเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ควรลงโทษ
 ไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ (อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ
 (ที่ทำการแทน ก.ค.ศ.)) ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีมติให้
 ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
 ขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ
 ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา
 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.) มีหนังสือ
 ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/๕๘๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี
 และที่ลงโทษไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการให้ถ้อยคำ
 ของกลุ่มข้าราชการครูทั้งทนายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำมารับฟัง เป็นถ้อยคำที่ตระเตรียมกันมาว่า
 เมื่อเสร็จพิธีรดน้ำดำหัวเนื่องในเทศกาลสงกรานต์ กลุ่มข้าราชการครูทั้งทนายได้เข้าพบผู้ฟ้องคดี
 เพื่อปรึกษาหารือเรื่องผลงานและกรรมการ ณ ห้องปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดี
 เรียกรับเงินจากกลุ่มข้าราชการครูดังกล่าวรายละเอียด ๑๐,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่ารับรองคณะกรรมการ
 ตรวจสอบผลงานทางวิชาการที่เดินทางมาตรวจผลงาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่นำถ้อยคำของ
 กลุ่มข้าราชการครูดังกล่าวและพยานในส่วนที่ให้การเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีมารับฟังให้รอบด้าน
 มีการแทรกแซงจากนักการเมืองในพื้นที่ และถูกกดดันจากชมรมครูปฐมวัย เพราะขณะที่
 กลุ่มข้าราชการครูดังกล่าวเข้าพบผู้ฟ้องคดี ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการประเมิน จึงยังไม่ทราบว่า
 มีใครเป็นกรรมการ และผู้ฟ้องคดีก็ไม่ทราบมาก่อนว่ากลุ่มข้าราชการครูดังกล่าวจะขอเข้าพบ



/ปรึกษาหารือ...

ปรึกษาหารือในเรื่องใด ประกอบกับไม่ปรากฏว่ากลุ่มข้าราชการครูดังกล่าวมีผู้ใดจ่ายเงิน ทั้งผลการประเมินกลุ่มข้าราชการครูดังกล่าวไม่มีผู้ใดผ่านการประเมิน แสดงให้เห็นว่าการประเมิน เป็นไปตามคุณภาพที่แท้จริงของผลงาน ไม่มีปัจจัยเรื่องเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง สำหรับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเวลาที่ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนมีนักรการเมือง ในพื้นที่ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เพราะกลุ่มข้าราชการครูที่เป็นฐานเสียงไม่ได้รับประโยชน์จากการแต่งตั้ง โอน (ย้าย) การบรรจุแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งใหม่ และการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ จึงกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีให้ได้รับ โทษทางวินัย แม้จะไม่มีพยานหลักฐานแต่ก็เห็นได้จากการพิจารณาอุทธรณ์ที่ทำให้เชื่อได้ว่า มีการแทรกแซงจากนักรการเมืองดังกล่าว อันเป็นเหตุให้การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีล่าช้า ถึง ๓ ปี ๗ เดือน ไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ การลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการถือเป็นการลงโทษซ้ำในการกระทำครั้งเดียว จึงขัดต่อหลักทั่วไปที่ว่าบุคคลไม่อาจ ถูกลงโทษหลายครั้งในการกระทำครั้งเดียว ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางอาญาหรือโทษทางวินัย ต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจเพิ่มโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีได้ แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ไม่ได้ยกเว้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะใช้อำนาจได้เป็นพิเศษ และคดีของผู้ฟ้องคดีมีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗/๒๕๕๗ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน
 ๒. เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ที่เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ
 ๓. เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/๕๘๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๙ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี
 ๔. ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายคืบทุกประการ
- ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ฟ้องว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕



/ที่เพิ่มโทษ...

ที่เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ได้พิจารณาจากเอกสารหลักฐานในสำนวนการสอบสวน ประกอบกับเอกสารการอุทธรณ์และคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้ฟ้องคดีแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๓ (ปัจจุบันคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากอนแก่น เขต ๓) ได้จัดพิธีรดน้ำดำหัวให้กับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากอนแก่น เขต ๓ หลังจากเสร็จพิธีกลุ่มข้าราชการครูซึ่งเป็นผู้ส่งผลงานทางวิชาการกลุ่มการศึกษาปฐมวัยประมาณ ๑๐ คน ได้เข้าพบผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้นำรายชื่อของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.ค.ศ. กำหนดเพื่อแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการอ่านให้แก่กลุ่มข้าราชการครูที่เข้าพบฟัง โดยมีพยานบุคคล ได้แก่

ให้ถ้อยคำทำนองเดียวกันว่า เห็นข้าราชการครูกลุ่มสาระการศึกษาปฐมวัยดังกล่าวมาร่วมงานในวันดังกล่าวและได้เข้าพบผู้ฟ้องคดี และอ้างด้วยว่าผู้ฟ้องคดีเรียกรับเงินด้วย และพยานบุคคล ได้แก่

ให้ถ้อยคำทำนองเดียวกันและสอดรับกันว่า มีการเรียกรับเงินจากคณะครูผู้ส่งผลงานทางวิชาการ รายละเอียด ๑๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่แน่ใจว่าใครรับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีชี้แจงไม่ชัดเจนว่าไม่ได้เรียกรับเงินดังกล่าวตามข้อกล่าวหาอย่างไร และข้อกล่าวหาไม่เป็นความจริงอย่างไร และเมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประกอบคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้ฟ้องคดีซึ่งให้การยอมรับว่ามีคณะครูผู้ส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมินเข้าพบตนจริง และยอมรับว่าตนได้อ่านรายชื่อที่อ้างว่าเป็นคณะกรรมการประเมินให้กับผู้เข้าพบฟังจริง และได้มีการกล่าวถึงจำนวนเงินด้วย จึงเห็นว่า พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีในขณะที่กระทำการดังกล่าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากอนแก่นเขต ๓ โดยได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลงานบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสังกัด รวมทั้งการเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษของข้าราชการครู จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่ราชการที่ต้องปฏิบัติในการดูแลเกี่ยวกับการส่งผลงานและการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานของคณะครู ผู้ฟ้องคดีได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเรียกรับเงินจากกลุ่มข้าราชการครูผู้ส่งผลงานทางวิชาการรายละเอียด ๑๐,๐๐๐ บาท โดยอ้างว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการรับรองกรรมการประเมินทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงทางราชการได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าวไว้แล้ว จึงถือได้ว่าเป็นการอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่กำกับดูแลงานบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในสังกัด รวมทั้งการเลื่อนวิทยฐานะ



/ชำนาญการ...

ขานาญการพิเศษของข้าราชการครู เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ และการที่ผู้ฟ้องคดีได้นำรายชื่อของคณะกรรมการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการ ซึ่งเป็นความลับของทางราชการ มาอ่านให้แก่คณะครูที่เข้าพบฟัง แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะทำให้คณะครูเกิดความเชื่อว่าตนสามารถติดต่อและวิงวอนขอความช่วยเหลือจากกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการได้จริง จึงถือได้ว่ามีเจตนาแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเจตนาทุจริตเพื่อให้ข้าราชการครูที่ส่งผลงานประเมินวิทยฐานะขานาญการพิเศษส่งมอบเงินให้ ซึ่งในการเรียกเก็บเงินนั้น แม้ว่าคณะครูดังกล่าวยังไม่ได้จ่ายเงินหรือไม่ยินยอมที่จะจ่ายเงิน ให้ถือว่าเป็นความผิดสำเร็จ ตั้งแต่ขณะที่เรียกแล้ว และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีแจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ เรื่อง ขอบปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นถึงผู้บริหารการศึกษาย่อมต้องรู้สำนึกชั่วดีได้ว่าอะไรควรอะไรไม่ควร การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีผลกระทบต่อความรู้สึกของข้าราชการครูกลุ่มดังกล่าว ประชาชนทั่วไป หรือของทางราชการที่จะมีความรังเกียจ และนำไปสู่การเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีเข้าข่ายเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน กระทำการที่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการนั้น เหมาะสมแก่กรณีความผิดและเป็นไปตามแนวทางการลงโทษที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวแล้ว อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ และแก้ไขคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากเดิมลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน โดยเพิ่มโทษเป็นคำสั่งไล่ออกจากราชการให้ถูกต้องต่อไป ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ที่มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งแจ้งตาม



/หนังสือ...

หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ลับ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/๕๘๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๙
 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑
 มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕
 เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า พยานกลุ่มที่เป็น
 ข้าราชการครูที่ส่งผลงาน ได้แก่

และ ให้ถ้อยคำตรงกันว่า หลังจากเสร็จพิธีรดน้ำดำหัวได้เข้าพบผู้ฟ้องคดีที่ห้องทำงาน
 โดยผู้ฟ้องคดีได้อ่านรายชื่อกรรมการอ่านผลงานและแจ้งว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแล
 กรรมการอ่านผลงานคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท แม้พยานบางคนให้ถ้อยคำแตกต่างกันเกี่ยวกับ
 วันเวลา สถานที่ และจำนวนคนที่เข้าพบผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ไม่ถือว่าข้อแตกต่างเกี่ยวกับวันเวลา
 สถานที่ และจำนวนคนที่เข้าพบผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นข้อสาระสำคัญ การที่
 ผู้ร้องเรียนและพยานที่เป็นข้าราชการครูผู้ส่งผลงานทางวิชาการเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะ
 ชำนาญการพิเศษให้ถ้อยคำว่า ผู้ฟ้องคดีมีการเรียกรับเงินเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี
 หากไม่มีมูลความจริงหรือไม่มั่นใจในพยานหลักฐานว่าเป็นความจริง คงไม่กล้าร้องเรียนและให้การ
 ปรีกปรัผู้ฟ้องคดีเช่นนั้น เพราะไม่มีสาเหตุโกรธเคืองกันมาก่อน ประกอบกับในเบื้องต้นของคดีนี้
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่
 ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ซึ่งผู้ฟ้องคดี
 ได้ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒
 แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งระดับรองผู้อำนวยการ
 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติสูงและยังมีโอกาสก้าวหน้าในชีวิตราชการอีก
 แต่ผู้ฟ้องคดียอมรับผลของการลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงดังกล่าว ซึ่งผิดวิสัยข้าราชการโดยทั่วไป
 หากเห็นว่าตนเองไม่ได้กระทำความผิดแต่ถูกลงโทษด้วยเหตุที่ไม่เป็นธรรมก็ต้องโต้แย้งคำสั่ง
 ด้วยการอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ฟ้องคดีกลับยอมรับผลของคำสั่งนั้น เสมือนว่าผู้ฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริง
 ที่เกิดขึ้นดังกล่าวและพึงพอใจต่อการลงโทษตัดเงินเดือน จึงมีน้ำหนักให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดี
 เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑
 (ปัจจุบัน คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓) ตามคำสั่งสำนักงาน
 เขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ที่ ๑๙๑/๒๕๕๑ เรื่อง มอบอำนาจให้ข้าราชการปฏิบัติราชการแทน
 ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ได้มอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีสั่งและปฏิบัติราชการแทน และ
 รับผิดชอบงานบริหารงานบุคคล (เฉพาะกลุ่มงานวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
 กลุ่มสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง และกลุ่มงานบำเหน็จความชอบและทะเบียนประวัติ) ได้นำรายชื่อ
 ของคณะกรรมการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการมาอ่าน
 ให้แก่คณะครูที่เข้าพบฟังยอมเป็นที่เข้าใจแก่ผู้ที่เข้าพบผู้ฟ้องคดีได้ว่าจะสามารถติดต่อ



/หรือขอความ...

หรือขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการอ่านผลงานเพื่อให้ตนผ่านการประเมินวิทยฐานะ
ชำนาญการพิเศษได้จริง หากผู้ที่เข้าพบยินยอมเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลกรรมการอ่านผลงาน
คนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้อง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยโอกาส
ที่ตนมีหน้าที่กำกับดูแลงานบริหารงานบุคคล เรียกรับเงินจากครูผู้ส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมิน
เลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น
ได้ประโยชน์ที่มิควรได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยังไม่ได้รับเงินจากคณะกรรมการดังกล่าวก็ถือว่าเป็นความผิดสำเร็จ
ตั้งแต่ขณะที่เรียกแล้ว กรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ
หน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริต
ต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี
ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖
เรื่อง ขอรื้อปรุมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงบางกรณี
กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕
เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย
ตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และมีผล
ให้โทษเดิมถูกยกเลิก คำสั่งเดิมที่ให้ตัดเงินเดือนก็สิ้นเงินเดือนไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่ง
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕
ที่เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ จึงไม่เป็นการลงโทษซ้ำในกรณีความผิดเดียวกัน
ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์
ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี
จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มูลเหตุคดีนี้เกิดจากฝ่ายผู้ร้องเรียนได้เข้าพบขอคำแนะนำ
จากผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา เกี่ยวกับการเลื่อนวิทยฐานะ ผู้ฟ้องคดีได้ให้คำแนะนำ
กลุ่มบุคคลผู้ร้องเรียนตามวิสัยของผู้บังคับบัญชาที่ต้องการให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับความก้าวหน้า
โดยมิได้เฉลียวใจว่าจะเป็นภัยกับตน เนื่องจากมีความบริสุทธิ์ใจว่าตนมิได้รับผลประโยชน์ใด ๆ
จากการให้คำแนะนำดังกล่าว เพียงเป็นการให้ข้อเสนอแนะแก่กลุ่มผู้ร้องเรียน อันจะแสดงถึง
พฤติกรรมที่จะมีเจตนาทุจริต ดังนั้น การให้คำแนะนำกลุ่มผู้ร้องเรียนในฐานะผู้บังคับบัญชา
เมื่อผู้ได้บังคับบัญชาขอเข้ารับคำแนะนำ จึงเป็นวิสัยปกติโดยทั่วไปที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติ
โดยในวันนั้นพิจารณาคดีครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารเพิ่มเติม ซึ่งเป็นบันทึกถ้อยคำ



/ชুমยงสิบ...

ซึ่งเป็นพยานบุคคลที่เคยให้การ
 ปรักรปราผู้ฟ้องคดี แต่ได้กลับใจด้วยเห็นแก่ความถูกต้องและเป็นธรรม จึงได้ให้การใหม่ที่เป็น
 ประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาทุจริต กรณีเป็นเจ้าพนักงาน
 เรียกรับทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙ จึงเป็นการพิจารณาที่คลาดเคลื่อน
 กับข้อเท็จจริงดังกล่าว อีกทั้งเหตุแห่งการร้องเรียนครั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสนิทใจว่า

ข้าราชการครู สังกัดโรงเรียนบ้านหนองแวงโสภนพระ ได้รับคำสั่งจาก

ผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งเป็นเพื่อนสนิทของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 จังหวัด ให้ทำหนังสือร้องเรียนผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ได้รับโทษทางวินัย เนื่องจากผู้ฟ้องคดี
 ไม่ตอบสนองความต้องการตามที่กลุ่มนักการเมืองเรียกร้องหรือร้องขอ สร้างความไม่พอใจให้
 กลุ่มนักการเมืองดังกล่าว จึงหาทางกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี อีกทั้งโดยปกติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 จะแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงภายหลังมีหนังสือร้องเรียนหลายวันหรือหลายเดือน
 เนื่องจากมีเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก แต่กรณีผู้ฟ้องคดีเกิดการร้องเรียนขึ้นหลังการขอเข้ารับคำแนะนำ
 จากผู้ฟ้องคดีนานถึง ๖ เดือน ซึ่งเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ทำหนังสือร้องเรียน
 ผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 ที่ ๑๔๒๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงทันที
 อันเป็นวันเดียวกับวันที่มีหนังสือร้องเรียน ซึ่งต้องมีผู้มีอำนาจในกระทรวงศึกษาธิการสั่งการให้รีบ
 ดำเนินการโดยเร่งด่วน ถึงแม้จะไม่มีหลักฐานชี้ชัดว่ามีการสั่งการ แต่จากรูปเรื่องการร้องเรียน
 และการตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง บ่งชี้ชัดว่ามีการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาและนักการเมือง
 อย่างแน่นอน พยานปาก จึงเป็นพยานที่ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากได้ทำหนังสือร้องเรียน
 โดยการสั่งการของบุคคลอื่น อันเป็นการร้องเรียนที่ไม่สุจริต ส่วนพยานปาก
 ในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง ไม่เคยให้ถ้อยคำว่าผู้ฟ้องคดีสั่งการให้พิมพ์รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.ค.ศ.
 กำหนด เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการประเมินผลงานจากแผ่นบันทึกข้อมูลให้ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดี
 ได้อ่านรายชื่อของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.ค.ศ. กำหนดเพื่อจะแต่งตั้งเป็นผู้ประเมิน
 ให้กลุ่มคณะครูผู้ส่งผลงานฟัง แต่ให้ถ้อยคำในชั้นสืบสวนวินัยอย่างร้ายแรงว่า นำรายชื่อ
 กรรมการประเมินมาให้ผู้ฟ้องคดี อันเป็นถ้อยคำที่ขัดแย้งกับถ้อยคำในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง
 ซึ่งเป็นถ้อยคำหลังเกิดเหตุการณ์ร้องเรียนไม่นาน จึงน่าเชื่อว่าถ้อยคำในตอนหลังที่พ้นระยะเวลา
 มานานถึง ๔ ปี อาจมีปัจจัยอื่นกดดันให้นางประกายให้การเป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นได้
 ถ้อยคำหลังเกิดเหตุการณ์ร้องเรียนไม่นานจึงมีความน่าเชื่อถือยิ่งกว่าถ้อยคำที่ระยะเวลาผ่านมา
 นาน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และศาลปกครองชั้นต้นรับฟังพยานปาก
 ในชั้นสืบสวนวินัยอย่างร้ายแรงอันเป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดี ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง จึงเป็นการ
 ไม่ชอบ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน



/ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕...

ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ ไม่มีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน เพราะผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับเงินเดือนที่ถูกตัดคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีได้รับทราบคำสั่งยกเลิกคำสั่งที่ลงโทษผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นบุคคลที่ถูกลงโทษซ้ำมากกว่า ๑ ครั้ง ในการกระทำเดียว อันเป็นการขัดกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมูลเหตุเรื่องนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องเรียน ไม่ได้มีความคิดหรือเจตนาแต่แรกที่จะเรียกรับเงิน หรือเป็นฝ่ายที่ริเริ่มเสนอตัวขอเป็นผู้ประสานงานหรือเป็นฝ่ายเข้าหาผู้ร้องเรียนเพื่อหาโอกาสเรียกรับเงิน แต่เกิดจากฝ่ายข้าราชการครูผู้ร้องเรียนขอเข้าพบผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีประสบการณ์เพื่อขอคำแนะนำปรึกษา ซึ่งเป็นเพียงการพูดให้คำแนะนำต่อผู้ได้บังคับบัญชาในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้น เพียงการพูดแนะนำอันจะเกิดประโยชน์ต่อผู้ได้บังคับบัญชาโดยตรงจึงไม่อาจเป็นการแสดงเจตนาเรียกรับประโยชน์จากข้าราชการครูกลุ่มดังกล่าวแต่ประการใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้พูดให้คำแนะนำกลุ่มข้าราชการครูที่เข้าพบตนจริง ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวแม้อาจเกิดประโยชน์ต่อข้าราชการครูผู้ได้บังคับบัญชา แต่เป็นกรณีไม่เหมาะสม หมิ่นเหม่ต่อการมองว่าหาผลประโยชน์ จึงมีความสำนึกในความผิดที่ผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษ เพื่อจะได้เป็นอุทาหรณ์ เกิดความรอบคอบในการพูดจากับข้าราชการครูในโอกาสต่อไปที่จะไม่พรั่งพุดไปโดยมิได้คิดไตร่ตรอง แม้จะเป็นคำแนะนำที่อาจเกิดประโยชน์แก่ข้าราชการครูก็อาจเป็นโทษต่อผู้พูดได้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นมีคำสั่งบังคับตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นประเด็นเดิมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นพ้องด้วยกับความเห็น เหตุผล ข้อกฎหมาย และข้อวินิจฉัยตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่มีประเด็นซึ่งเป็นข้ออ้างข้อเถียงขึ้นใหม่ จึงขอถือเอาคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม เป็นคำแก้อุทธรณ์ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี



/ศาลปกครองสูงสุด...

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ปัจจุบัน คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓) ถูกร้องเรียนว่าเรียกรับเงินจากข้าราชการครูผู้เสนอผลงานขอรับการประเมินเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ โดยรับว่าจะช่วยเหลือให้ผ่านการประเมิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีนำรายชื่อกิจกรรมการผู้ประเมินผลงานมาอ่านให้ข้าราชการครูผู้เสนอผลงานขอรับการประเมินเลื่อนเป็นวิทยฐานะชำนาญการพิเศษฟัง และได้บอกกล่าวให้จ่ายเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าอำนวยความสะดวกแก่กรรมการ แต่ไม่มีผู้ใดหลงเชื่อยินยอมจ่ายเงินให้ตามการชี้แนะของผู้ฟ้องคดี พฤติการณ์มีมูลเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ ๘๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงดำเนินการสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้วเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งกับกลุ่มข้าราชการครูสวาระการศึกษาปฐมวัย ให้เตรียมเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท เพื่ออำนวยความสะดวก เช่น ค่าพาหนะ ค่าที่พัก และค่าอาหาร ให้แก่คณะกรรมการประเมิน โดยให้แต่งตั้งตัวแทนเพื่อรวบรวมเงินและโอนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในภายหลัง พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กรณีอาศัยอำนาจและหน้าที่ของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และกรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง และมาตรา ๘๔ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เห็นสมควรลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป และรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ต่อมา อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ (ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ มีมติว่า ผู้ฟ้องคดีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ได้เรียกรับเงินจากกลุ่มข้าราชการครูที่ส่งผลงานทางวิชาการเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ รายละ ๑๐,๐๐๐ บาท จริง พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และกรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม



/และมาตรา...

และมาตรา ๙๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมกับกรณีความผิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๓๙/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๔ ปฏิเสธข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง สอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้อ่านรายชื่อกรรมการประเมินผลงานให้กลุ่มข้าราชการครูที่เข้ามาสอบถามตนให้ทราบนั้น แสดงถึงเจตนาที่จะโน้มน้าวให้เกิดความน่าเชื่อถือว่าตนสามารถติดต่อหรือขอความช่วยเหลือจากกรรมการประเมินผลงานได้จริง เพื่อจะได้ยินยอมจ่ายเงินให้ ถึงแม้ว่ากลุ่มข้าราชการครูดังกล่าวยังไม่จ่ายเงินหรือไม่ยินยอมที่จะจ่ายเงิน และผู้ฟ้องคดีจะยังไม่ได้รับเงินที่เรียกไปก็ตาม ถือว่าเป็นความผิดสำเร็จตั้งแต่ขณะเรียกแล้ว การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน แสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และมาตรา ๙๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และกรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเห็นควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ (ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประกอบกับคำอุทธรณ์ และคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้ฟ้องคดี แล้วเห็นว่า พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และกรณีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน กระทำการที่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง



/ตามมาตรา...

ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และมาตรา ๙๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น สำหรับคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งเพิ่มโทษ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นการออกคำสั่งที่คลาดเคลื่อน เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งไล่ออก ไม่ใช่คำสั่งเพิ่มโทษ จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ และแก้ไขคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษ จากคำสั่งเพิ่มโทษ เป็น คำสั่งไล่ออกจากราชการให้ถูกต้องต่อไป และมีหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ลับ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/๕๘๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๙ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ที่เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดี เป็น ไล่ออกจากราชการ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/๕๘๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๙ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายคินทุกประการ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ในข้อหาที่ฟ้องว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ที่เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไว้พิจารณา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประกอบกับคำอุทธรณ์ และคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้ฟ้องคดี แล้วมีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี



/จึงมีปัญหา...

จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ นับแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๔ วรรคสาม บัญญัติว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา ๘๔ วรรคสอง บัญญัติว่า การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คดีนี้ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง มีพยานบุคคลปาก

และ ให้ปากคำสอดคล้องต้องกันสมเหตุสมผลมีสาระสำคัญว่า พยานเป็นผู้ส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ในช่วงเทศกาลสงกรานต์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้เข้าพบผู้ฟ้องคดีเพื่อขอคำแนะนำในเรื่องการส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้เปิดเผยรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประเมินผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่สำหรับวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ให้ทราบ และได้บอกให้จ่ายเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่กรรมการแต่ละคน เช่น ค่าที่พัก ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายอื่น แล้วผู้ฟ้องคดีจะช่วยให้ได้เลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ โดยที่ไม่ต้องไปวิ่งเต้นกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการให้เสร็จสิ้น โดยผู้ฟ้องคดีจะไม่ถือเงิน เมื่อรวบรวมครบแล้วให้ออนเข้าบัญชี แต่ยังไม่มีการจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดี และพยานปาก

ให้ถ้อยคำมีสาระสำคัญว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือส่งแผ่นบันทึกข้อมูลรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประเมินผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่สำหรับวิทยฐานะชำนาญการพิเศษให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ซึ่งได้รับเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้วตนได้บันทึกเสนอผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้บอกให้ตนพิมพ์รายชื่อจากแผ่นบันทึกข้อมูลดังกล่าวโดยอ้างว่าจะนำรายชื่อไปปรึกษากับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา



/ขอนแก่น...

ขอนแก่น เขต ๓ และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ก่อน ส่วนจะมีการพูดคุยกันอย่างไร ตนไม่ทราบ ในขั้นนี้แม้ผู้ฟ้องคดีจะปฏิเสธข้อกล่าวหา แต่ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปรากฏตามรายงานการประชุม อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ว่า ผู้ฟ้องคดีแถลงการณ์ด้วยวาจายอมรับว่ามีคณะครูผู้ส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมินเข้าพบตนจริง และยอมรับว่าตนได้อ่านรายชื่อที่อ้างว่าเป็นคณะกรรมการประเมินให้ผู้เข้าพบฟังจริง และได้มีการกล่าวถึงจำนวนเงินจริง และในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดียอมรับในคำอุทธรณ์ว่า เรื่องที่มีการร้องเรียนเกิดจากฝ่ายข้าราชการครูผู้ร้องเรียนขอเข้าพบผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา และมีประสบการณ์ เพื่อขอคำแนะนำ ปรึกษาเกี่ยวกับการเลื่อนวิทยฐานะ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีความคิดหรือเจตนาแต่แรกที่จะเรียกรับเงิน หรือเป็นฝ่ายที่ริเริ่มเสนอตัวขอเป็นผู้ประสานงานหรือเป็นฝ่ายเข้าหาผู้ร้องเรียนเพื่อหาโอกาสเรียกรับเงิน ผู้ฟ้องคดีได้พูดให้คำแนะนำกลุ่มบุคคลผู้ร้องเรียนในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาที่ต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับความก้าวหน้า ซึ่งเป็นวิสัยปกติโดยทั่วไปที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติ จึงไม่เป็นการแสดงเจตนาเรียกรับประโยชน์จากข้าราชการครูกลุ่มดังกล่าวแต่ประการใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีไม่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้พูดให้คำแนะนำกลุ่มข้าราชการครูที่เข้าพบตนจริง ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวแม้อาจเกิดประโยชน์ต่อข้าราชการครูผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นกรณีไม่เหมาะสม หมิ่นเหม่ต่อการมองว่าหาผลประโยชน์ จึงมีความสำนึกในความผิดที่ผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษ และยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ลับ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/๕๖๐๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๐ ส่งรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประเมินผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่สำหรับวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ตรวจสอบถูกต้องก่อนออกเป็นคำสั่ง ซึ่งเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้บันทึกเสนอผู้ฟ้องคดีว่า “ด้วย ก.ค.ศ. ได้กำหนดรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประเมินผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ซึ่งมีรายชื่อในแผ่นบันทึกข้อมูลที่แนบ จึงเรียนเพื่อโปรดทราบและพิจารณา รวมเรื่องไว้ดำเนินการและถือปฏิบัติ” และผู้ฟ้องคดีลงนามเห็นชอบแล้ว จึงมีน้ำหนักให้รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เปิดเผยรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประเมินผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่สำหรับวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ลับ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/๕๖๐๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๐ ให้ข้าราชการครูผู้ส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษที่เข้าพบทราบ ก่อนที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓ จะออกประกาศ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่



/และผลงาน...

และผลงานทางวิชาการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และได้แจ้งให้ข้าราชการครูผู้ส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ที่เข้าพบตนจ่ายเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการดูแล อำนวยความสะดวกให้แก่กรรมการแต่ละคน เช่น ค่าที่พัก ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายอื่น แล้วผู้ฟ้องคดีจะช่วยให้ได้เลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ โดยที่ไม่ต้องไปวิ่งเต้นกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการให้เสร็จสิ้น โดยผู้ฟ้องคดีจะไม่ถือเงิน เมื่อรวบรวมครบแล้วให้ออนเข้าบัญชี แต่ยังไม่มีการจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดี แม้รายชื่อกรรมการดังกล่าวจะต้องแจ้งให้ผู้ขอรับการประเมินทราบตามหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ลับ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/๕๖๐๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๐ ส่งรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดดังกล่าว เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ตรวจสอบความถูกต้องก่อนออกเป็นคำสั่ง โดยกำหนดชั้นความลับของหนังสือดังกล่าวไว้ จึงถือว่า หนังสือดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารลับตามข้อ ๕ ของระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ห้ามเปิดเผยก่อนที่จะออกเป็นคำสั่งที่ถูกต้องตามขั้นตอนต่อไป ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับมอบอำนาจให้สั่ง และปฏิบัติราชการแทน และรับผิดชอบงานกลุ่มบริหารงานบุคคล (เฉพาะกลุ่มงานวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง กลุ่มงานสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง และกลุ่มงานบำเหน็จความชอบและทะเบียนประวัติ) แทนผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ที่ ๑๙๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงมีหน้าที่รักษาข้อมูลข่าวสารลับในหนังสือดังกล่าวให้ปลอดภัยตามข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รักษาข้อมูลข่าวสารลับในหน่วยงานของตน การที่ผู้ฟ้องคดีนำข้อมูลข่าวสารลับในหนังสือดังกล่าวมาเปิดเผยให้ข้าราชการครูผู้ส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษที่เข้าพบทราบ ก่อนที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓ จะออกประกาศ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และผลงานทางวิชาการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ และบอกให้ข้าราชการครูผู้ส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ที่เข้าพบตนจ่ายเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการดูแล อำนวยความสะดวกให้แก่กรรมการแต่ละคน เช่น ค่าที่พัก ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายอื่น แล้วผู้ฟ้องคดีจะช่วยให้ได้เลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ โดยที่ไม่ต้องไปวิ่งเต้นกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการให้เสร็จสิ้น โดยผู้ฟ้องคดีจะไม่ถือเงิน เมื่อรวบรวมครบแล้วให้ออนเข้าบัญชี ทั้งที่การประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ จะต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีมาตรฐานเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ประเมินเพื่อเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษทุกคน



/และเพื่อให้...

และเพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๓ ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่วิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ อันจะเป็นการผดุงไว้ซึ่งระบบคุณธรรมในการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการบริหารราชการแผ่นดิน พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีทำให้การพูดให้คำแนะนำแก่ข้าราชการครู ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาที่ต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับความก้าวหน้าตามวิสัยปกติโดยทั่วไปที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างไม่ หากแต่เป็นการเรียกหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จะจงใจคณะกรรมการประเมินผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และผลงานทางวิชาการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ โดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมาย ให้กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณแก่ข้าราชการครูที่เสนอผลงานเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ แม้ยังไม่มีใครจ่ายเงินให้ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกหรือยอมจะรับก็ตาม ซึ่งประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๒ ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด ๑ ความผิดต่อเจ้าพนักงาน มาตรา ๑๔๓ บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดระวางโทษไว้ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และมาตรา ๙๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ วินิจฉัยว่า พฤติการณ์การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และกรณีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน กระทำการที่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม และมาตรา ๙๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีมติให้ยกอุทธรณ์ จึงชอบแล้ว

สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป เป็นการลงโทษซ้ำกับคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป นั้น เห็นว่า เมื่อการกระทำความผิดในครั้งนี้อยู่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการ



/การศึกษา...

การศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ลงโทษตัดเงินเดือน โดยให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไปแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เรื่อง เพิ่มโทษ โดยเพิ่มโทษตามคำสั่งเดิม จากลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน เป็น ให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไปอีก โดยมีได้ยกเลิกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ดังกล่าว จึงเป็นการลงโทษซ้ำ สำหรับการกระทำผิดครั้งเดียวกันและมูลเหตุเดียวกัน อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไป ที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำ เพียงครั้งเดียว และถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกลงโทษตามที่มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในห้วงเวลานั้น รับรองไว้ เกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โต้แย้งปัญหานี้ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ (ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ วินิจฉัยว่า สำหรับคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งเพิ่มโทษตามคำสั่ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นการออกคำสั่งที่คลาดเคลื่อน เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งไล่ออก ไม่ใช่คำสั่งเพิ่มโทษ และมีมติให้แก้ไขคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เรื่อง เพิ่มโทษ เป็น คำสั่งไล่ออกจากราชการให้ถูกต้องต่อไป โดยมีได้ มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป จึงยังไม่ถูกต้อง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดย อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ เฉพาะในส่วนที่มีมติให้แก้ไขคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่ ๒๐๑๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เรื่อง เพิ่มโทษ เป็น คำสั่งไล่ออกจากราชการให้ถูกต้องต่อไป โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ดังนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ควรดำเนินการ



/เพื่อมีมติ...

เพื่อมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ที่ ๑๗๗๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน
โดยให้มีผลนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว และคืนเงินเดือนที่ตัดไปให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด

นายสมยศ วัฒนภิรมย์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นางสิริกาญจน์ พานพิทักษ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายณัฐ รัฐอมฤต
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายธีระเดช เดชะชาติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสุรัตน์ พุ่มพวง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายคะนิง จันทร์สงเคราะห์



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นางสาวอารยา ห่อทรัพย์
วัน เดือน ปีเกิด	16 กรกฎาคม 2535
อายุ	31 ปี
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	91 ซอยเทเวศร์ 1 ถนนวิสุทธิกษัตริย์ แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร
สถานที่เกิด	อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ
วุฒิการศึกษา	
พ.ศ. 2547	ประถมศึกษา โรงเรียนอนุบาลศรีรัตนะ
พ.ศ. 2553	มัธยมศึกษา โรงเรียนศรีรัตนะวิทยา
พ.ศ. 2557	นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
พ.ศ. 2566	ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 53 พ.ศ. 2566
ตำแหน่งและประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2557 – 2563	นักวิชาการสรรพสามิต (ฝ่ายกฎหมาย) สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่กรุงเทพมหานคร 1
พ.ศ. 2563 - ปัจจุบัน	ดำรงตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ ภารกิจกฎหมาย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ