

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อน ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายใต้หลัก *ne bis in idem* หรือหลักห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว 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 อ.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 เนื่องด้วยกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเพื่อเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมก่อนการออกคำสั่งลงโทษใหม่ไว้โดยเฉพาะ 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 ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่นก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

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

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อน เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้อำนาจและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการได้ 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. พิจารณาใต้อำนาจและชี้มูลความผิดตามอำนาจหน้าที่ และต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้อำนาจแล้วมีมติวินิจฉัยว่านาย 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 เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ 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 เนื่องจากกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปมีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อประกันความเป็นธรรมและป้องกันไม่ให้มีการสั่งลงโทษทางวินัยจากการกั้นแกล้งร้องเรียนให้บุคคลต้องรับโทษทางวินัย 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 ว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง 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 มินูญสร้าง. (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 และกฎหมายที่กเว้นหลักกฎหมายทั่วไปจะต้องเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติชัดเจนและเป็นกฎหมาย 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 จึงทำให้เกิดปัญหาการสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนในความผิดเดียวกันซึ่งเป็นการละเมิดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*ne bis in idem*) และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือกำหนดให้มีมาตรการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนดังกล่าวแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ส่งผลต่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ ที่เป็นการลงโทษโดยไม่ได้สัดส่วน

4.2 ปัญหาการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซ้ำซ้อนแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ว่าจะด้วยเหตุของการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อน ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดเดียวกันกับที่ผู้บังคับบัญชาเคยสั่งลงโทษสำหรับความผิดนั้นไปแล้ว หรือการออกคำสั่งลงโทษซ้ำซ้อนจากการพิจารณามีมติให้เพิ่มโทษขององค์กรกลุ่ม หรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจพิจารณา รายงานการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไป ในประเด็นเกี่ยวกับการยกเลิก (Abrogation) หรือเพิกถอน (Revocation) คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม เพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ จากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พบว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนดังกล่าวไว้ในกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามมาตรา 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 ให้ความเห็นว่าการที่คณะกรรมการ 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 ในเรื่องเสรีจที่ 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. โดยการที่สั่งลงโทษตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ 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 ผู้บังคับบัญชาย่อมมีหน้าที่จะต้อง

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 ว่าผู้บังคับบัญชาอาจปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยการดำเนินการให้มีการออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่งดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเสียก่อน และจะต้องดำเนินการให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีฐานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ได้ ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว โดยผลทางกฎหมาย ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยให้ลดขั้นเงินเดือน สำหรับการกระทำความผิด ในเรื่องเดียวกันมาก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้มีการเพิกถอนลงโทษลดขั้นเงินเดือนก่อน กรณีจึงไม่อาจบดบังข้อเท็จจริงว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่ง สำหรับการกระทำความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเรื่องเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษมาแล้ว อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั่วไป และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ³²

เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 70/2557 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 277/2564 ศาลได้วางแนวบรรทัดฐานไว้อย่างชัดเจนสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าผู้บังคับบัญชา จะต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมก่อน แล้วจึงออกคำสั่งลงโทษใหม่ตามมติ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการออกคำสั่งยกเลิกโดยให้มีผลย้อนไปยังวันออกคำสั่งลงโทษ เดิมให้ถูกต้องก่อน จึงออกคำสั่งลงโทษใหม่ โดยประเด็นเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดวางแนวบรรทัดฐาน ในแนวเดียวกันปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 220/2564 และศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 264/2564 และการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าว ยังสอดคล้องกับหลักการในประเทศฝรั่งเศส แม้ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเคยวินิจฉัยว่าการลงโทษสองครั้งกับการกระทำกรรมเดียวกันเป็นการขัด ต่อหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วนในการลงโทษแม้ไม่มีถ้อยคำของหลักดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศสก็ตาม และเมื่อพิจารณาในมุมมองของหลักนิติธรรม (Rule of Law) อาจมองได้ว่า หลักการห้าม ดำเนินคดีสองครั้งกับการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวอาจแฝงอยู่ในหลักนิติธรรมที่ได้รับการรับรองไว้

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 หากไม่ดำเนินการขอมขจัดต่อหลักการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลซ้ำในความผิดเดียวกัน 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 จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ 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 ต่อมา มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการในเรื่องเดียวกันนี้อีก โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้อุทธรณ์เสียก่อน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ เพราะถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีจึงเป็นการลงโทษผู้อุทธรณ์สองครั้งในเรื่องเดียวกัน คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษไล่ออกจากราชการให้เป็นการถูกต้องต่อไป 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.