

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ<sup>1</sup>  
Comparative Study of Laws Relating to Disciplinary Procedure for Different  
Types of Government Officials<sup>2</sup>

ตรีเนตร สารพงษ์<sup>3</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี  
85 ถนนสถลมารค ตำบลเมืองศรีโค อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190, ประเทศไทย  
อีเมลติดต่อ: treeneat.s@ubu.ac.th

Treenet Sarapong<sup>4</sup>

Faculty of Law, Ubonratchathani University  
85 Sathonlamark Road, Mueangsrikai, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190, Thailand  
Email: treeneat.s@ubu.ac.th

อรรถพงษ์ กาวาฬ<sup>5</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี  
85 ถนนสถลมารค ตำบลเมืองศรีโค อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190, ประเทศไทย  
อีเมลติดต่อ: atth1982@gmail.com

Attapong Kawan<sup>6</sup>

Faculty of Law, Ubonratchathani University  
85 Sathonlamark Road, Mueangsrikai, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190, Thailand  
Email: atth1982@gmail.com

ขรรค์เพชร ชายทวีป<sup>7</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี  
85 ถนนสถลมารค ตำบลเมืองศรีโค อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190, ประเทศไทย  
อีเมลติดต่อ: khanubu@hotmail.com

Khanpet Chaitaweeep<sup>8</sup>

Faculty of Law, Ubonratchathani University  
85 Sathonlamark Road, Mueangsrikai, Warin Chamrap, Ubon Ratchathani 34190, Thailand  
Email: khanubu@hotmail.com

Received: February 15, 2021 Revised: April 20, 2021 Accepted: April 28, 2021

---

<sup>1</sup> ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.), ประจำปีงบประมาณ 2562.

<sup>2</sup> Granted Research Grant, Office of the Civil Service Commission (OCSC), 2019.

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์, อาจารย์.

<sup>4</sup> Associate Professor, Lecturer.

<sup>5</sup> อาจารย์.

<sup>6</sup> Lecturer.

<sup>7</sup> อาจารย์.

<sup>8</sup> Lecturer.

### บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 หน่วยงาน เพื่อให้ทราบถึงการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่า 1) ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของข้าราชการบางประเภท เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ต่างกันตรงที่ใช้บุคคลกับรูปแบบกรรมการ 2) การสืบสวนข้อเท็จจริงของข้าราชการบางประเภท ไม่ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนเอาไว้ 3) กระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของข้าราชการบางประเภท คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนไม่ต้องมีปริญญาทางกฎหมาย 4) การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมีส่วนที่ต่างกัน ในส่วนของการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการบางประเภท กำหนดให้คัดค้านกรรมการที่แตกต่างกัน 5) ระยะเวลาการสอบสวนพบว่า ส่วนของการขยายระยะเวลา มีความแตกต่างกัน 6) กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง มีความต่างกันกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการในคราวเดียวกัน เป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน 7) การสั่งลงโทษกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะทหาร และตำรวจจะมีโทษทัณฑ์กรรม กักยาม และกักขัง ส่วนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สถานโทษ อัตราโทษ และการสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนสามัญแตกต่างกัน ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน 8) การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะการรายงานไปยังคณะกรรมการที่ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยที่ต่างกัน 9) การอุทธรณ์ ข้าราชการพลเรือนสามัญมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่ข้าราชการบางประเภทไม่มี และ 10) การดำเนินการทางวินัย แก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว มีการกำหนดระยะเวลาที่แตกต่างกันไปในข้าราชการแต่ละประเภท ดังนี้ เห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนต่าง ๆ จำนวน 16 หน่วยงานนั้น ยังมีความลักลั่นกันอยู่ ทั้งในเรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัย และกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ

**คำสำคัญ:** เปรียบเทียบกฎหมาย; การดำเนินการทางวินัย; วินัยของข้าราชการ; ข้าราชการ

### Abstract

This article aims to study laws relating to disciplinary procedure for officials in 16 government agencies. The ultimate goal is to make a comparison of laws relating to disciplinary procedure for different types of government officials.

Study results are as follows; 1) the person authorized to start the disciplinary procedure for certain government officials is a director with power to appoint them. There is a difference: some agencies assign the authority to an individual while other agencies assign it to a committee, 2) methods and steps of fact investigation have not been identified for certain groups of government officials, 3) in case of not serious disciplinary offences of certain government officials, the investigating committee members are not required to hold a law degree, 4) the investigation

procedures are different from agencies to agencies and the objection procedures of certain groups of government officials are different, 5) investigation period extensions are different, 6) in case of obvious offence, there are different procedures for an offence of dereliction for over 15 days, 7) punishments for not serious disciplinary offences are different. Especially, soldiers and policemen are subject to penalty of extra works, detention and confinement. In case of serious disciplinary offences, there is no universal standard of punishments and ordinary civil servants are subject to different rates of punishments, 8) scrutiny of disciplinary procedure differ from agencies to agencies, especially submission of case report to scrutiny committee, 9) civil servants can submit an appeal to the Merit System Protection Committee in parallel with the Civil Service Commission while other groups of government officials do not have the right to submit their appeals to the Committee and the Commission and 10) there are different timeframes for performing disciplinary procedure against former government officials. In conclusion, there is an overlap of disciplinary procedures among 16 government agencies in terms of disciplinary punishment standards and different procedures for different types of government officials.

**Keywords:** Law Comparison; Disciplinary Procedure; Disciplines of Government Officials; Government Officials

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินงานทางวินัยของข้าราชการส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งมีข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 ประเภท อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานกรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กระทรวงกลาโหม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และกรณีสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งผู้เขียนได้ใช้กรณีศึกษา 2 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โดยหน่วยงานแต่ละแห่งนั้น จะมีกฎหมายว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัยเป็นของตนเอง โดยในแต่ละแห่งได้มีการบัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยวินัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) (โดยต่อไปจะขอเรียกว่า สำนักงาน ก.พ.) มาปรับใช้ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยยังพบปัญหาความสับสน หรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายอยู่หลายประการทำให้เกิดปัญหาว่าเหตุใดข้าราชการเหมือนกันเพียงแต่คนละสังกัดจึงมีกฎหมาย หรือกติกาทางด้านวินัยในการทำงานที่แตกต่างกัน<sup>9</sup>

<sup>9</sup> OCSC, interview by Treenet Sarapong, n.p., November 25, 2018. [In Thai]

นอกจากนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ได้นำเอากฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลมแต่เมื่อมีการออกกฎหมายลูกก็มีบทบัญญัติที่แตกต่างจากกฎหมายของสำนักงาน กพ.

โดยในบทความเรื่องนี้ จะทำการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นที่สำคัญ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย คือ 1) ประเด็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย 2) กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริง 3) การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง 4) องค์ประกอบคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน 5) การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน 6) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา 7) ระยะเวลาในการสอบสวน 8) การสั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน 9) กรณีความผิดโดยชัดแจ้ง 10) สถานโทษแรง/ไม่แรง 11) การพิจารณาโทษแรง/ไม่แรง 12) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ และ 13) การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว

## 1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 องค์กร

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวินัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาในประเด็นเรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยและกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 ประเภท

## 1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวินัยเรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร จากเอกสารด้านกฎหมายวินัยของราชการ จำนวน 16 ประเภท และรายงานผลการดำเนินงานด้านวินัยที่รายงานมายังสำนักมาตรฐานวินัยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

รวมถึงทำการสัมภาษณ์ และประชุมสนทนากลุ่มจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อันได้แก่ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายของกระทรวงต่างๆ กรรมการจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวง ตุลาการศาลปกครอง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายวินัยของกรมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมหาวิทยาลัย หน่วยงานละ 1 คน

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1) ทำให้ทราบถึงข้อเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จำนวน 16 องค์กร

1.5.2) ทำให้ได้ถึงข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหากฎหมาย ปัญหาความลึกลับ หรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ

## 2. ผลการวิจัย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยพบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

## 2.1 ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย

อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายปกครองจำต้องมีขึ้น เพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองสามารถเดินหน้าต่อไปได้ซึ่งโดมินิก ลอสเช็ก (Dominique Loschak) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดที่ว่าด้วยวินัย<sup>10</sup> ข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ทั้งนี้ ในส่วนของหน่วยงานอื่นที่นำกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับ โดยอนุโลม บางแห่งกลับมีการออกกฎหมายเฉพาะ เพื่อกำหนดตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยไว้ในกฎหมายของตน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2555 กำหนดให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ในส่วนของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ ในบางหน่วยงาน เช่น ข้าราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย หรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับ) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 49 กำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย แต่ไม่ได้ระบุว่าผู้บังคับบัญชาในระดับใด จึงต้องไปศึกษาระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยของสถาบันอุดมศึกษา ในแต่ละแห่งว่า กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในระดับใดบ้างเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ซึ่งแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน<sup>11</sup>

ส่วนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยคือผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 72 ซึ่งอาจไม่ใช่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเหมือนข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงเป็นความลักลั่นของกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของแต่ละหน่วยงาน ที่ไม่ได้มีมาตรฐานเดียวกัน

ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงการที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในหลายระดับมีอำนาจดำเนินการทางวินัย อาจส่งผลดีในแง่ของความเร็วในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากผู้บังคับบัญชาในระดับต้นก็สามารถดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งถ้ากำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยทั้งวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและวินัยอย่างร้ายแรงก็อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความล่าช้าทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาได้

<sup>10</sup> Patpong Amornwat, *Legal Principles Concerning Disciplinary Action* (Bangkok: Winyuchon Press, 2016), 67. [In Thai]

<sup>11</sup> Chamchai Sawangsak, *Administrative Law Concerning Personnel Management and Disciplinary Action* (Bangkok: Winyuchon Press, 2017), 421-431. [In Thai]

แต่ทั้งนี้ การที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในหลายระดับมีอำนาจดำเนินการทางวินัยก็ควรพึงระวังในการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกัน<sup>12</sup> และในส่วนของกรดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้นในทุกหน่วยงาน เนื่องจากการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออกและไล่ออก ซึ่งส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องออกจากราชการ ดังนั้น ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจึงควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

## 2.2 กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริง

กระบวนการในการสืบสวนข้อเท็จจริงของข้าราชการพลเรือนเปรียบเทียบกับข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 16 หน่วยงาน พบว่ามีกระบวนการในการสืบสวนข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยยังไม่พยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวน หรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่<sup>13</sup> ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการสอบข้อเท็จจริงด้วยตนเอง หรือมอบหมายข้าราชการผู้ใดคนหนึ่งสืบสวนข้อเท็จจริง หรือออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นก็ได้ โดยการสืบสวนให้ทำในทางลับแต่ในบางหน่วยงาน เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นไว้ให้ชัดเจนว่าจักต้องดำเนินการอย่างไร จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ หรือมีบางหน่วยงานที่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริงไว้เป็นการเฉพาะแยกออกมาจากการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีความแตกต่างกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่กำหนดหลักเกณฑ์การสืบสวนข้อเท็จจริงรวมไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556<sup>14</sup>

## 2.3 กระบวนการสอบสวนทางวินัย

### 2.3.1 การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนเปรียบเทียบกับข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 16 หน่วยงานแล้วจะเห็นว่า มีหลักการที่เป็นสาระสำคัญเช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้ ในส่วนขององค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนนั้น จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยก็ได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากไม่มีกรรมการที่เป็นนักกฎหมายเพื่อให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะ ก็อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Worapoj Wisarootpitch, *The Concept and Some Basic Principles of Administrative Law* (Bangkok: Winyuchon Press, 2019), 120. [In Thai]

<sup>13</sup> Rules on Disciplinary Actions of the Civil Service Office B.E. 2556, Part 2. [In Thai]

<sup>14</sup> Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitaweep and Attapong Kawan, *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of the Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report), (n.p.: Office of the Civil Service Commission, 2019), 2-5. [In Thai]

<sup>15</sup> *Ibid.*, 2-5.

### 2.3.2 การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

#### 1) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนเปรียบเทียบกับข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 16 หน่วยงานแล้วจะเห็นว่า ในส่วนขององค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนมีสาระสำคัญที่ตรงกัน ทั้งในส่วนของจำนวนกรรมการสอบสวน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน บุคคลผู้เป็นประธานกรรมการสอบสวนต้องมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาโดยกรรมการต้องมีผู้มีความรู้ทางกฎหมาย เช่น เป็นนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน

#### 2) การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน

การดำเนินการจะต้องอยู่บนหลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักการนี้มีทั้งของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส<sup>16</sup> โดยเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน มีความลักลั่นอยู่บางส่วน เช่น กรณีของข้าราชการตำรวจ ไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการคัดค้าน กรณีเป็นคู่หมั้นหรือญาติเกี่ยวพันทางสมรสไว้ แต่กรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 22 (2) (3) กำหนดให้การเป็นคู่หมั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันกันทางสมรสนับได้เพียง 3 ชั้น เป็นเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยด้วย กรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 กำหนดให้การเป็นเจ้าของหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหาเป็นสาเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน หรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยด้วย ซึ่งกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ มิได้กำหนดสาเหตุดังกล่าวเป็นสาเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยด้วย นอกจากนี้ ในกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มิได้กำหนดให้การเป็นผู้มีสาเหตุโกรธเคืองกับคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุแห่งการคัดค้าน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 22 (4) กำหนดให้การเป็นผู้มีสาเหตุโกรธเคืองกับคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา เป็นสาเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งแตกต่างจากกรณีข้าราชการพลเรือนตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556<sup>17</sup>

#### 3) หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน

##### 3.1) การประชุมนัดแรก

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการสอบสวนของข้าราชการพลเรือนสามัญและหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน แต่ทั้งนี้ยังมีบางหน่วยงานที่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการประชุมครั้งแรกไว้ว่าจะต้อง

<sup>16</sup> Patpong Amornwat, *Legal Principles Concerning Disciplinary Action*, 86. [In Thai]

<sup>17</sup> Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitaweeep and Attapong Kawan, *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of the Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report), 2-5. [In Thai]



ดำเนินการภายในระยะเวลาที่วัน เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จึงเห็นควรมีการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือน คือ กำหนดให้มีการประชุมครั้งแรกภายใน 7 วัน นับแต่ประธานรับทราบคำสั่ง เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

### 3.2) การรวบรวมพยานหลักฐาน

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 16 หน่วยงาน ในส่วนของการรวบรวมพยานหลักฐานมีหลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนในการรวบรวมพยานหลักฐานหลักเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ

### 3.3) การประชุมพิจารณาอนุมัติเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

มีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกันในข้อกำหนดและการดำเนินการทางวินัยกล่าวคือตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้มีการประชุมพิจารณาอนุมัติเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเป็นไปตามแบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา (ตว.5) หรือ แบบ สว.3 เดิม แต่ในส่วนของหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะยังคงใช้แบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว.3 เดิมตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาอยู่ อีกทั้งหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ ยังคงมีการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา ตามแบบ สว. 2 ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้ยกเลิกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 2 เดิมไปแล้ว เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ยังคงมีการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.2 ยกเลิกขั้นตอนดังกล่าวมาใช้ในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา (ตว. 5) หรือแบบ สว. 3 เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญ<sup>18</sup>

### 3.4) การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เปรียบเทียบข้าราชการพลเรือนสามัญและหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนเช่นเดียวกัน<sup>19</sup>

### 3.5) การประชุมเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

การประชุมเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวนของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Ibid., 2-5.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.



### 3.6) การจัดทำรายงานการสอบสวน

การจัดทำรายงานการสอบสวนของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน<sup>21</sup>

#### 4) ระยะเวลาการสอบสวน

เปรียบเทียบข้าราชการพลเรือนสามัญและหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกัน เช่น ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2557 คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จสามารถขอขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และข้าราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากไม่แล้วเสร็จสามารถขยายระยะเวลาต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ โดยสามารถขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 60 วัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนสามัญ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน หรือกรณีของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เปรียบเทียบมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การลงโทษ การแจ้งคำสั่ง และการรายงานการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ข้อ 14 กำหนดให้คณะกรรมการต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว สามารถขอขยายระยะเวลาต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เกินครั้งละ 30 วัน หรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยวินัย พ.ศ. 2552 ข้อ 19 กำหนดให้การสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 150 วัน สามารถขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งระยะเวลาการสอบสวนและการขยายระยะเวลาการสอบสวน ซึ่งผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน<sup>22</sup>

#### 5) การสั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

##### 5.1) หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งพักราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งพักราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน<sup>23</sup>

##### 5.2) หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

หลักเกณฑ์และวิธีการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนของข้าราชการพลเรือนสามัญเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ มีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

## 6) กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งของส่วนราชการต่าง ๆ มีความคล้ายคลึงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่จะความลึกซึ้งกันบ้างในส่วนของกรกระทำที่เป็นความผิดชัดแจ้งในบางกรณี เช่น กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการข้าราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน กฎหมายของส่วนราชการหลายแห่งไม่คำนึงถึงว่าข้าราชการผู้นั้นจะกลับเข้ามาปฏิบัติราชการในภายหลังหรือไม่ หากละทิ้งหน้าที่ราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน แม้จะกลับเข้ามาปฏิบัติราชการในภายหลังก็ถือว่าเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งมีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ หากข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ามาปฏิบัติราชการภายหลังจึงต้องดำเนินการสอบสวนก่อนโดยไม่ถือเป็นความผิดชัดแจ้ง หรือความผิดชัดแจ้งที่มีลักษณะเฉพาะของบางหน่วยงาน นอกเหนือจากที่ ก.พ. กำหนด เช่น การกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ เป็นต้น

### 2.4 การส่งลงโทษ

#### 2.4.1 กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

สถานโทษที่ใช้ในการส่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญกับหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกัน เช่น ข้าราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการกลาโหม มีโทษทัณฑ์กรรม กักขังและกักขัง หรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีสถานโทษในส่วนของโทษลดขั้นเงินเดือนที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขเป็นลดเงินเดือนให้เหมือนข้าราชการพลเรือน เนื่องจากข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษาได้ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลมาใช้รูปแบบเดียวกับข้าราชการพลเรือนแล้ว ซึ่งไม่มีขั้นเงินเดือน ดังนั้น โทษลดขั้นเงินเดือนจึงไม่สามารถส่งลงโทษได้ และอัตราโทษที่ลงในสถานโทษเดียวกันของแต่ละหน่วยงานมีอัตราโทษที่แตกต่างไม่เป็นมาตรฐานเดียว เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ลงโทษตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลา 1 เดือน 2 เดือน หรือ 3 เดือน และลงโทษลดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ หากเป็นกรณีส่งลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนถ้าจำนวนเงินที่จะต้องตัดหรือลดมีเศษไม่ถึง 10 บาท ให้ปัดเศษทิ้งแต่ในส่วนของการส่วนท้องถิ่นให้นายกองคกรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจส่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5 เปอร์เซ็นต์ และเป็นเวลาไม่เกินสามเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนไม่เกิน 1 ขั้น และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5 เปอร์เซ็นต์ และเป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน หรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กรณีลงโทษตัดเงินเดือนผู้บังคับบัญชาจะส่งลงโทษตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งไม่เกินร้อยละห้าและเป็นระยะเวลาไม่เกินสามเดือน และลงโทษลดขั้นเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาจะส่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ไม่เกินหนึ่งขั้น<sup>25</sup>

#### 2.4.2 กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในการส่งลงโทษวินัยร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ส่งลงโทษตามมติคณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.) ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจลงโทษในรูปแบบของ

<sup>25</sup> Ibid.

คณะกรรมการ เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานมีการดำเนินการพิจารณาสั่งลงโทษแตกต่างกัน เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงและวินัยร้ายแรงแต่เพียงผู้เดียว เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสถานโทษ อัตราโทษ และการสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนสามัญมีความแตกต่างไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องเลือกโทษทางวินัยให้เหมาะสม<sup>26</sup> มิฉะนั้นจะทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>27</sup> หากการพิจารณากระทำในรูปแบบที่หลากหลายอาจทำให้เกิดความไม่มีมาตรฐาน หรือการปรับใช้กฎหมาย เช่น การลงโทษในความผิดฐานทุจริต ซึ่งอาจพิจารณานำมติ ครม.<sup>28</sup> ที่กำหนดให้ลงโทษฐานทุจริตด้วยการไล่ออก แต่ผู้บังคับบัญชาบางคน หรือแต่ละระดับอาจตีความว่าตามหนังสือดังกล่าวใช้คำว่า “ควร” ไม่ได้บังคับ และควรยึดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งให้อำนาจดุลพินิจ และมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่ามติคณะรัฐมนตรี (ครม.)<sup>29</sup>

## 2.5 การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย

ข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษลงทัณฑ์ ยุติเรื่อง หรือตโทษแล้ว ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกันในการดำเนินการ เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อรายงานดำเนินการทางวินัยให้นำเสนอเข้า อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) พิจารณาลำดับ หรือกรณีข้าราชการธุรการ สำนักงานอัยการสูงสุด กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้ที่อัยการสูงสุดมอบหมายส่งเรื่องให้คณะกรรมการอัยการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการธุรการสำนักงานอัยการสูงสุด (อ.ว.ธ.) แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการอัยการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการธุรการสำนักงานอัยการสูงสุด (อ.ว.ธ.) มีมติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย หรือการออกจากราชการแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการอัยการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการธุรการสำนักงานอัยการสูงสุด (อ.ว.ธ.) รายงานให้คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ทราบ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการออกคำสั่ง หรือปฏิบัติตามมติของข้าราชการธุรการสำนักงานอัยการสูงสุด (อ.ว.ธ.) หรือข้าราชการศาลรัฐธรรมนูญเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งลงโทษ ลงทัณฑ์ ยุติเรื่อง หรือตโทษแล้ว ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (อ.ก.ศร.) หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (อ.ศร.) แล้วแต่กรณี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการรายงานการลงโทษและดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างไม่มีมาตรฐานเดียวกัน โดยในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญให้รายงาน

<sup>26</sup> Patpong Amornwat, *Legal Principles Concerning Disciplinary Action*, 109. [In Thai]

<sup>27</sup> Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court, Procedure O. 1458-1459 (B.E. 2558). [In Thai]

<sup>28</sup> Letter, No. Nr 0205/W 234 (December 24, 1993). [In Thai]

<sup>29</sup> Saharat Notayah and Treeneat Saraphong, “Legal Problems of Punishing Civil Servants Guilty of Serious Disciplinary Offences: Case of Malfeasance,” *Ubon Ratchathani Rajabhat Law Journal* 6, no. 2 (July - December 2019): 18-21. [In Thai]

ต่อคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เพื่อพิจารณาโดยไม่ได้ผ่านคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) หรือคณะกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) มาก่อน แต่ในส่วนของหน่วยงานอื่นมีการรายงานที่หลายขั้นตอน เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงเป็นความลักลั่นของกฎหมายในการตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยของแต่ละหน่วยงานที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน<sup>30</sup>

## 2.6 การอุทธรณ์

ข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค การทำหน้าที่ในลักษณะองค์การที่ยุติกลางที่ดูแลการพิจารณาวินัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมด่านสุดท้ายของฝ่ายบริหาร เมื่อผ่านการพิจารณาวินัยจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว หากผู้อุทธรณ์ยังตั้งใจสงสัย ก็สามารถไปฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้

เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ยังกำหนดให้เป็นผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป ซึ่งอาจทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์น้อยกว่าเนื่องจากน้ำหนักหรือความน่าเชื่อถือของผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจดูน้อยกว่า ผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษยังใช้อำนาจมาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ได้ หรือในกรณีของข้าราชการส่วนท้องถิ่นการอุทธรณ์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ ในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ส่งลงโทษเอง ดังนั้น โอกาสที่คณะกรรมการจะพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยอาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากเป็นผู้ส่งลงโทษเอง

## 2.7 การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้ว

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วของข้าราชการพลเรือนสามัญและหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกัน ทั้งในส่วนของ การดำเนินการและระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัย อาทิเช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนภายใน 180 วัน ซึ่งไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยให้เสร็จภายใน 180 วัน แต่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยภายใน 180 วัน<sup>31</sup> ข้าราชการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปี ข้าราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกจากราชการ ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิด ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ เป็นต้น

<sup>30</sup> Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitaweep and Attapong Kawan, *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of the Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report), 2-5. [In Thai]

<sup>31</sup> Office of the Council of State, "Memorandum of the Office of the Council of State on Disciplinary Actions in Accordance with the Resolutions of the Board of Office of the National Anti-corruption Commission and Former Civil Servant Finished No. 1362/2556," n.d. [In Thai]

### 3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

#### 3.1 สรุปผล

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะพบว่าประเด็นความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกันของกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนที่ให้อำนาจผู้มีอำนาจบังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ในขณะที่ข้าราชการประเภทอื่นอนุโลมให้นำกฎหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญไปใช้บ้าง หรือให้อำนาจผู้อื่นซึ่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ในส่วนประเด็นการสืบสวนข้อเท็จจริงพบว่ามีกระบวนการในการสืบสวนข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันโดยเริ่มจากการสืบสวนเบื้องต้น โดยการสืบสวนให้ทำในทางลับ แต่ในบางหน่วยงานไม่ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นไว้ให้ชัดเจน หรือมีบางหน่วยงานที่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริงไว้เป็นการเฉพาะแยกออกมาจากการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ในประเด็นการสอบสวนทางวินัยพบว่ามีหลักการคล้ายกันในสาระสำคัญ แต่ก็มีบางหน่วยงานที่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการว่าจะต้องมีความรู้ หรือประสบการณ์ทางกฎหมาย หรือในเรื่องการคัดค้านกรรมการสอบสวนมีการกำหนดรายละเอียดการคัดค้านที่แตกต่างกันในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพบว่าการประชุมพิจารณาลงมติเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา พบว่ามีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้การประชุมพิจารณาลงมติเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา แต่ในส่วนของหน่วยงานอื่นยังคงใช้แบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 3 เดิม ในเรื่องระยะเวลาการสอบสวนมีความแตกต่างกันเรื่องระยะเวลาการสอบสวน ในเรื่องการสั่งพักหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนพบว่ามีหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกัน ในส่วนการสั่งลงโทษความผิดที่ปรากฏชัดพบว่ามีผลคล้ายกัน คือ กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการข้าราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน ส่วนราชการหลายแห่งไม่มีข้อพิจารณาว่าจะกลับเข้ามาปฏิบัติราชการในภายหลังหรือไม่

ในเรื่องการสั่งลงโทษพบว่ามีผลแตกต่างกัน โดยเฉพาะทหาร ตำรวจ จะมีโทษทัณฑ์กรรม กักขัง และกักขัง กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจลงโทษในรูปแบบของคณะกรรมการ แต่ยังมีหลายหน่วยงานจะให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งเพียงคนเดียวสั่งลงโทษ ในเรื่อง สถานโทษ อัตราโทษ และการสั่งลงโทษ ของข้าราชการพลเรือนสามัญมีความแตกต่างไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ในเรื่องการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยมีความแตกต่างกันพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษ ลงทัณฑ์ ยุติเรื่อง หรือตโทษแล้ว ให้รายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นมีความแตกต่างกันในการดำเนินการ เช่นข้าราชการครูฯ ให้นำเสนอคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (ก.ศ.จ.) เช่นเดียวกับการอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนสามัญ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน ในขณะที่องค์กรอื่นให้อุทธรณ์ไปผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้น สำหรับการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วพบว่ามีระยะเวลาการดำเนินการของข้าราชการแต่ละประเภทที่ต่างกัน

## 3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ควรกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นมาตรฐานกลางเกี่ยวกับผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยควรมีหลักเกณฑ์กลางเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติที่สามารถมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาในระดับใดบ้างเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยในส่วนของกรดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยควรเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้นในทุกหน่วยงาน

3.2.2 กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริง ควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางในการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3.2.3 ในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ควรกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยทุกหน่วยงาน

3.2.4 การสั่งลงโทษ ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยกำหนดสถานโทษ และอัตราโทษในแต่ละสถานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

3.2.5 ควรกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยนำหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2537 มาใช้เป็นกฎหมายกลางร่วมกัน

3.2.6 ควรกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วย ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

3.2.7 ควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยไม่ควรกำหนดระยะเวลาสั้นหรือยาวเกินไป และในกรณีไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ให้สามารถขอขยายระยะเวลาต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหรือให้เร่งรัดให้ดำเนินการทางวินัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยไม่ควรขอขยายเกินหนึ่งครั้งและมีระยะเวลาในการขยายเท่ากัน

3.2.8 ควรกำหนดเหตุที่เป็นความผิดขัดแย้งในแต่ละลักษณะของแต่ละหน่วยงาน ให้เป็นแนวทางเดียวกัน เช่น กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน ควรใช้แนวทางของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นแนวปฏิบัติของทุกหน่วยงาน

3.2.9 ในการสั่งลงโทษทางวินัย ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษเป็นรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาลงโทษที่มีความเป็นธรรมมากกว่าการพิจารณาลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

3.2.10 ควรกำหนดให้แต่ละหน่วยงานมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยและให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3.2.11 ควรกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ให้มีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์



3.2.12 ควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ให้หน่วยงาน สามารถดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วทุกหน่วยงาน โดยมีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

### References

- Anti-Corruption Organization of Thailand. “ “Thai” Corruption Ranked 99 Out of 180 Countries, Hot Issues.” Last modified N.d. Accessed September 3, 2019. <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/1289/4/> [In Thai]
- Arun Panupong. “Legal Interpretation.” *Journal of Law* 26, no. 3 (September 1998): 547. [In Thai]
- Office of the Royal Society. *Royal Institute Dictionary 2011 in Honor of His Majesty the King on the Occasion of the 7<sup>th</sup> Royal Ceremony December 5, 2011*. Bangkok: Royal Institute, 2013. [In Thai]
- Patpong Amornwat. *Legal Principles Concerning Disciplinary Action*. Bangkok: Winyuchon Press, 2016. [In Thai]
- Patpong Amornwat. “Considerations on Disciplinary Power: In the Case of the NACC Using the Power to Investigate and Identify Disciplinary Offenses.” Last modified N.d. Accessed April 24, 2019. <http://www.matichon.co.th/news/843836/> [In Thai]
- Phumchai Suwande. *Basic Knowledge of General Law*. Bangkok: Nititham, 1999. [In Thai]
- Police Lieutenant Colonel Panyong Chenguan. *Consideration of Offenses and Punishments*. N.p.: Office of Public Sector Anti Corruption Commission, 2017. [In Thai]
- Thai Chamber of Commerce Reveals Corruption. “Survey Year 2017 Private Private under the Table as Government Paving 200,000 Billion Damage, Transparency Thailand.” Last modified N.d. Accessed February 16, 2018. <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/sample-sites-2/1561-60-2/> [In Thai]
- Treeneat Saraphong, Khunpet Chaitawee, and Attapong Kawan. *Study Project on Standards of Disciplinary Conduct and Disciplinary Action of the Ministry of Civil Service Commission and Comparison of Laws Relating to Disciplinary Action of Various Civil Servants* (Research Report). N.p.: Office of the Civil Service Commission, 2019. [In Thai]
- Worachet Phakirat. *General Administrative Law*. Bangkok: Nitirat, 2011. [In Thai]
- Working Group to Amend the Aawmaking Process. *Basic Guide to Drafting Laws and Legal Forms*. Bangkok: Council of State, 1962. [In Thai]