



บทที่ ๘

ปัญหาบางประการ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนไทย เปรียบเทียบกับข้าราชการของบางประเทศ

๑. การร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๐๒ กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา โดยอาจมีเจตนาธรรมดา เป็นเรื่องภายในส่วนราชการเดียวกัน เสมือนเป็นเรื่องภายในครอบครัว ควรที่จะยุติลงภายในครอบครัว ซึ่งตามหลักการแล้ว เรื่องต่าง ๆ ก็ควรยุติลงด้วยความเป็นธรรม แต่ก็อาจเป็นไปได้ที่อาจมีการสมคบกันกลั่นแกล้ง หรือไม่สนับสนุนข้าราชการผู้ซึ่งร้องทุกข์ขึ้นมา หรือเห็นว่าข้าราชการผู้ร้องทุกข์ขึ้นมา นั้นเป็นตัวแทนความวุ่นวาย มีเจตนาทำให้ผู้บังคับบัญชาเสียชื่อเสียง ผู้บังคับบัญชานั้นเห็นอับอายใจ ดังนั้นความตั้งใจในการที่จะบ่มักทุกข์ให้ข้าราชการผู้ร้องเรียนก็ย่อมลดลง จนอาจกลายเป็นการรำคาญใจซึ่งยอมเป็นผลร้ายแก่ข้าราชการผู้ร้องเรียนนั้น

ดังนั้น เมื่อข้าราชการผู้ใดคัดค้านใจร้องทุกข์แล้ว ข้าราชการผู้นั้นก็ควรทำให้ยอมรับผลอันอาจเกิดขึ้นทั้งในคดีและร้าย ซึ่งยอมเป็นไปได้ทั้ง ๒ ทางว่า การร้องทุกข์นั้นจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชานั้นเห็นอับอายใจ หรืออาจได้รับการพิจารณาแบบขอไปที หรือควยอคติ เพราะผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นคนเหตุให้ร้องทุกข์นั้นก็ เป็นลูกน้องพรรคพวกของผู้พิจารณา ฉะนั้น ปัญหาในประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องความยุติธรรม ซึ่งข้าราชการผู้ร้องทุกข์ควรได้รับจากการร้องทุกข์นั้น ว่าจะมีมากน้อยเพียงใดจากการพิจารณาแบบเรื่องภายในครอบครัว

แมตามมาตรา ๑๐๒ จะกำหนดเรื่องราวที่อาจร้องทุกข์ได้ว่าเป็นกรณีที่ข้าราชการเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีซึ่งไม่มีสิทธิอุทธรณ์ ซึ่งมองตามรูปเรื่องแล้วเห็นได้ว่า ข้าราชการที่คิดว่าตนได้รับความไม่เป็นธรรม ย่อมร้องทุกข์ได้เสมอ แต่โดยแท้จริงแล้วความเป็นธรรมที่จะได้รับย่อมขึ้นกับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะเห็นว่ากรณีอย่างใดรับฟังได้หรือไม่ ซึ่งจะเป็นผลของการร้องทุกข์อย่างแท้จริง

๒. ข้อยู่งยากในการเขียนหนังสืออุทธรณ์

ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกนั้น มาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๒ กำหนดให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง การอุทธรณ์ต่อ ก.พ. นี้ ต้องเขียนถึง ก.พ. ประธาน ก.พ. หรือเลขาธิการ ก.พ. มิฉะนั้นแล้ว ก.พ. ก็ไม่อาจพิจารณาให้ได้ เพราะเป็นการอุทธรณ์ผิดตัว ซึ่งเมื่อมองตามเจตนารมณ์ของผู้อุทธรณ์แล้วก็เป็น การชอบด้วยเหตุผล เพราะเมื่อผู้อุทธรณ์เขามีใ้คต้องการให้ ก.พ. พิจารณาโดยมิได้เขียนถึง เช่นนี้ การที่ ก.พ. ไปพิจารณาก็จะเป็นการไม่เหมาะสม แต่เมื่อพิจารณาไปอีกแง่หนึ่ง ก็เป็นไปได้ที่ว่าผู้อุทธรณ์เขาไม่รู้ว่าจะต้องเขียนถึงผู้ใดแน่ จึงเขียนถึงปลัดกระทรวง บ้าง อธิบดีบ้าง หรือนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ใคร่ระบุว่าประธาน ก.พ. ดังนี้ ในทางปฏิบัติ หากหนังสือนั้นมีข้อความที่แสดงว่าเป็นการอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ตามนัยมาตรา ๑๐๕ หรือมีข้อความขอให้ส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณา และการยื่นหนังสืออุทธรณ์นี้เป็นไปภายใน กำหนดอายุอุทธรณ์ คือภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่งแล้ว ก.พ. ก็ย่อมพิจารณาให้

แต่ถึงแม้ว่าหนังสือดังกล่าวนี้ จะเป็นการอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือไม่มีข้อความให้ ก.พ. พิจารณา หรือเป็นการอุทธรณ์เลยกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่ง ลงโทษ หรือคำสั่งให้ออก ซึ่ง ก.พ. ไม่อาจพิจารณาได้ในฐานะเป็นหนังสืออุทธรณ์ก็ตาม

หากรายงานการลงโทษซึ่งกระทรวงที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ส่งมายัง ก.พ. ตามนัยระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ ของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ (๓) และรายงานดังกล่าวยังอยู่ใน ระหว่างการพิจารณาของ ก.พ. หนังสือดังกล่าวของผู้ถูกระงับจะถูกนำไปพิจารณา ประกอบรายงานการลงโทษ หรือให้ออกในฐานะ เป็นหนังสือร้องขอความเป็นธรรม เพื่อประโยชน์ในคดีให้ความเป็นธรรมแก่ผู้นั้นต่อไป

๓. การอุทธรณ์คำสั่งซึ่งลงโทษตามกฎหมายอื่น

การอุทธรณ์คำสั่ง ก.พ. ตามมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสั่งให้ ออกจากราชการนั้น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติ เรื่องการอุทธรณ์ในหมวด ๓ มาตรา ๑๐๓ "ผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจาก ราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ด้วยเหตุใด ๆ เว้นแต่ให้ออกไวก่อนตามมาตรา ๕๐ ให้ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้" และมาตรา ๑๐๕

ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการ ออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๓ "ให้กระทรวงทบวงกรม รายงานการลงโทษไปยัง ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันสั่งลงโทษหรือได้รับรายงาน การลงโทษแล้วแต่กรณี

การรายงาน การลงโทษไปยัง ก.พ. ให้แสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีความผิด ให้ชัดเจน หากมีการดำเนินคดีอาญาก็ให้แจ้งไปด้วยว่าได้ดำเนินการไปอย่างไรใด ผลเป็น ประการใด..."

บัญญัติว่า การอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ.ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ให้เป็นไปตามมติของ ก.พ.ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐๓ ดังกล่าว เห็นได้ว่าเป็นการให้ สิทธิอุทธรณ์เฉพาะผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ เท่านั้น แต่สำหรับกรณีผู้อุทธรณ์ เป็นผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในขณะนั้น โดยถูกสั่งให้ออกเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ ซึ่งมีใจเป็นการสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่ต้องควบคุมกรณีตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้สิทธิอุทธรณ์ได้แต่อย่างใด และต่อมา เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ ออกใช้บังคับ ก็ได้มีมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า "บรรดาการกระทำ ประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน หรือการกระทำ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครอง แผ่นดินที่ได้กระทำ ประกาศ หรือสั่งก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เกี่ยวเนื่องกับการ ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ไม่ว่าจะกระทำด้วยประการใด หรือเป็นในรูปใด และไม่ว่า จะกระทำประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ ให้ถือว่า การกระทำประกาศ หรือคำสั่ง ตลอดจนการกระทำของผู้ปฏิบัติตามประกาศ หรือคำสั่งนั้น เป็นการกระทำประกาศ หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย" แล้วด้วย ฉะนั้น ก.พ. จึงน่าจะไม่มีอำนาจหน้าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีเช่นนี้ ซึ่งเชื่อได้ว่า แม้เป็น การอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ ผลก็ย่อม เป็นเช่นเดียวกัน เพราะตามฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้ อำนาจ เกิดขาดในการพิจารณา ยัง เป็นของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่าย การ เมืองทั้งสิ้น

๑๘. อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.

ตามมาตรา ๑๐๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดว่า "การอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้เป็นไปตามมติของ ก.พ." แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แก้ไขข้อความดังกล่าวเป็นว่า การอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้ มีหลักการที่แตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดหลักที่ว่าควยความเป็นกลางของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ระบบข้าราชการพลเรือน เป็นไปคยระบบคุณธรรม ทั้งการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการ การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย และการให้หลักประกันความมั่นคงต่าง ๆ แม้ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษเมื่อถูกลงโทษ และจนกระทั่ง เมื่อถูกออกจากราชการ เพราะกระทำผิดวินัยหรือไม่ก็ตาม ข้าราชการพลเรือนนั้นก็ยังมีอุทธรณ์ได้ ซึ่งก็จะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นองค์กรกลางทางคานงานบริหารงานบุคคล และมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดประเภทของข้าราชการพลเรือนแยกคางหากจากข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน ๆ โดยเหตุผลที่ว่า ในระยะหลังที่มีการเคลื่อนไหวในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง ทั้งในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของระบบราชการ หากคองมาเปลี่ยนแปลงไค้รับความกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงตัว

ผู้บริหาร ก็ย่อมไม่เป็นการถูกต้อง ความเจริญก้าวหน้าย่อมเกิดได้ยาก ฉะนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงทำให้เกิดการแยกประเภทข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นข้าราชการประจำสามารถดำเนินงานซึ่งเป็นงานต่อเนื่องต่าง ๆ ไปได้โดยไม่สะดุดหยุดชะงักไปเพราะการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารทางการเมือง หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมือง อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนคณะผู้บริหาร และเพื่อให้เป็นหลักประกันในความมั่นคงให้เกิดแก่ข้าราชการพลเรือนว่าหากดำเนินงานไปโดยถูกต้องตามทำนองคลองธรรม และชอบด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ความมั่นคงของเขาย่อมจะไม่ถูกระงับหรือตัดขาดไปเพราะการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารทางการเมือง ทั้งนี้เพราะเขาย่อมได้รับการพิจารณาเรื่องราວุทธผลของเขาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีนายกรัฐมนตรีนั่งเป็นผู้บังคับบัญชาทางฝ่ายบริหาร เป็นประธานอยู่แล้ว และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้เป็นไปตามมติของ ก.พ. แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่าการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวนั้น เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีนั่งเป็นผู้พิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีนั่งแล้ว ยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งการกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้ ทำให้เห็นไปได้ ๒ ทาง กล่าวคือ ทำให้เห็นว่าทางฝ่ายบริหารสูงสุดของประเทศให้ความสำคัญแก่ข้าราชการในตำแหน่งหลักประกันความมั่นคงมาก เพราะการให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกนั้น นอกจากจะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ว่าคนไม่ผิด และการถูกออกป็นนั้นชอบหรือไม่จากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีนั่งเป็นประธานแล้ว แม่นายกรัฐมนตรีนั้นเองไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการดังกล่าว ก็ยังมีโอกาสยับยั้งและนำเรื่อง

เข้าสู่คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นการถูกต้อง เหมาะสมได้ แต่ในอีกทางหนึ่ง การที่กฎหมายกำหนดให้มีการนำ เรื่องการอุทธรณ์ซึ่งนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. ยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. นำเรื่องรายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย เช่นนี้ เป็นการกำหนดระบบงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการพิจารณาเรื่องราวอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นการพิจารณาในเรื่องของความยุติธรรม จากสำนวนการสอบสวนซึ่งกระทรวงทบวงกรมจัดทำมาประกอบกับ เรื่องราวอุทธรณ์ซึ่งผู้อุทธรณ์ส่งมา เช่นเดียวกัน ทั้งในชั้น ก.พ. หรือคณะรัฐมนตรี ทั้งการพิจารณาดังกล่าวนั้นในชั้น ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร ก็ได้จัดทำโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานอยู่แล้ว ฉะนั้น การที่ต้องนำเรื่องดังกล่าว เข้าสู่คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายบริหารสูงสุด จึงเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกันในฝ่ายบริหาร ด้วยกัน ทั้งการที่จะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารดังกล่าวได้จากชั้น ก.พ. ไปนี้ ก็ได้กำหนดไว้แล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยการกำหนดให้มีการนำเรื่องราวซึ่ง ก.พ. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความ เป็นธรรม ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน ๑ เดือน ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยศาลปกครองอยู่แล้ว

๕. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสอบสวน

สาระในการอุทธรณ์ ซึ่งผู้อุทธรณ์ยกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์อยู่ เสมอได้แก่กรณี คณะกรรมการสอบสวนมีสาเหตุโกรธเคืองกับตน คณะกรรมการสอบสวนไม่ให้ความ เป็นธรรม ไม่สรุปพยานหลักฐานแจ้งข้อกล่าวหาหรือให้โอกาสแก่คนที่จะชี้แจงนำพยาน เข้าสืบแก้ข้อกล่าวหา บางก็อุทธรณ์อ้างว่าการสอบสวนนั้นคณะกรรมการสอบสวนนั้น ไม่ครบองค์คณะหรือมีบุคคลอื่น เข้ามาร่วมทำการสอบสวน ตลอดจนเหตุที่ตนให้การรับ สารภาพไปเพราะได้รับการข่มขู่จากคณะกรรมการสอบสวน หรือพยานของตนถูกคณะกรรมการสอบสวนพู่จาข่มขู่บีบบังคับ เป็นต้น เหล่านี้ล้วน เป็นปัญหาเนื่องมาจากคณะกรรมการ

สอบสวน ซึ่ง เป็นหลักสำคัญของการสอบสวนการ กระทำผิดวินัย อันจะทำให้บุคคลนั้น ๆ ถูกลงโทษหรือไม่ ดังนั้น ในการพิจารณาอุทธรณ์ก็จำต้องวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวด้วยว่า เชื่อว่าผู้ถูกลงโทษได้รับการสอบสวนโดยไม เป็นธรรมโดยผิดกฎหมายหรือไม่

ในเรื่องคณะกรรมการสอบสวนมีสาเหตุโกรธเคืองกับตนนี้ มีกฎ ก.พ. กำหนดให้ผูถูกกล่าวหาอาจคัดค้านกรรมการ หรือเลขานุการในคณะกรรมการสอบสวนที่มีเหตุโกรธเคืองกับตน หรือ เป็นผู้ใดรู้เห็น เหตุการณ์ในเรื่องที่สอบสวน มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวนหรือ เป็นญาติกับคู่กรณี การคัดค้านนี้ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการภายใน ๗ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เมื่อได้รับหนังสือคัดค้าน ให้ประธานกรรมการส่งไปยังผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อพิจารณา หากเห็นว่า มีเหตุผลอันควรรับฟังได้ ก็ให้สั่ง เปลี่ยนตัวกรรมการหรือ เลขานุการนั้น แต่ถ้าเห็นว่าการคัดค้านนั้นไม่มีเหตุอันควรรับฟัง หรือ เห็นว่าแม้จะใหญ่หลวง เป็นคณะกรรมการ ก็ไม่ทำให้เสียความเป็นธรรม จะส่งยกคำคัดค้านเสียก็ได้ แล้วแจ้งให้ผูถูกกล่าวหาทราบ ในระหว่างที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนยังมีคำสั่งการตามวรรคสาม ห้ามมิให้ผูถูกคัดค้านนั้นร่วมในการสอบสวน^๑ จึงเห็นได้ว่าการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนนี้ เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมาย เปิดโอกาสให้ทำได้ตั้งแต่แรกแล้ว ฉะนั้น ผู้อุทธรณ์ซึ่งถูกกล่าวหาและสอบสวนโดยคณะกรรมการ เช่นนั้น ก็ควรยอมต่องคัดค้านมาก่อนแล้ว มิใช่มาคัดค้านในภายหลัง เมื่อผลการสอบสวนปรากฏแล้วในชั้นอุทธรณ์ ซึ่งกรณีเช่นนี้ ก็เป็นการมองปัญหาของผู้อุทธรณ์อย่างหนึ่งในคานหนึ่ง

กรณีที่ผู้อุทธรณ์อ้างว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่ให้ความเป็นธรรม ไม่สรุปพยานให้ตน หรือไม่แจ้งข้อกล่าวหา หรือให้โอกาสแก่ตนที่จะชี้แจงนำพยานเข้าสืบแกชอกล่าวหา ซึ่งตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ข้อ ๑๒ ได้กำหนดให้

^๑ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๑๘), ข้อ ๕

คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการนั้น ทั้งนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนไม่ปฏิบัติตาม ก็ทำให้เกิดความไม่ เป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษได้ ในการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งต้องดู จากสำนวนการสอบสวนโดยพิจารณาว่า ตามคำให้การของผู้ถูกลงโทษนั้น ใ้ระบุไว้ว่า มีการแจ้งข้อกล่าวหา ฯลฯ หรือไม่ ซึ่งปรากฏว่ามีบางกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม บางแห่งปฏิบัติการในเรื่องนี้ไม่รัดกุมพอ ก.พ.จึงลงมติให้ขอความเข้าใจในทาง ปฏิบัติในเรื่องนี้บางประการ ที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ข้อ ๒.๓ ซึ่งกำหนดว่า คณะกรรมการ สอบสวนจะต้องบันทึกการปฏิบัติตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ข้อ ๑๒ นี้ไว้ เป็นหลักฐานด้วย ตามนัยข้อ ๑๒ วรรคห้า แห่ง กฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว การบันทึกนี้ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสอบสวนควรบันทึกในลักษณะที่ให้ใช้เป็นหลักฐานป้องกันการ โต้เถียงซึ่งอาจมีขึ้นในภายหลังได้ เช่นแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาอย่างไร สรุปพยาน หลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอย่างไร ก็บันทึกรายละเอียด และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย ๑

ในข้อที่ว่ามีใ้สืบพยานบางคนซึ่งผู้อุทธรณ์อ้างนี้ หากปรากฏตามข้ออ้าง อุทธรณ์และปรากฏชัดในสำนวนการสอบสวนว่าไม่ได้เรียกมาสอบสวน กับถ้าพิจารณา แล้ว เป็นสาระสำคัญแก่ประเด็น ทั้งนี้ ก.พ.ก็จะเรียกพยานเหล่านั้นมาสอบได้ ๒ เพื่อให้เป็นที่ประจักษ์ชัดในประเด็น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ผู้อุทธรณ์นั่นเอง

ส่วนปัญหาตามข้ออุทธรณ์ที่ว่าผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์อ้างว่ามีบุคคลอื่น เข้ามาร่วม ทำการสอบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวนนี้ ไม่ครบองค์คณะ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืน

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. ๐๓๐๘/ว. ๑๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๒๑ เรื่องการสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๒ มติ อ. ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในการประชุม ครั้งที่ ๒๐/๒๕๒๐ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๐

กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ว่าด้วยการสอบสวนข้อ (๑๑) นั้น ในทางปฏิบัติแล้วในการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ไม่อาจตรวจสอบได้แน่นอนว่าเป็นประการใด จึงต้องอาศัยลายมือชื่อของผู้ให้การ เป็นพยาน หรือผู้ถูกลงโทษนั้นเอง เป็นหลักพิจารณา กล่าวคือเมื่อเห็นว่าคณะกรรมการผู้ทำการสอบสวนนั้นไม่ครบองค์คณะ หรือมีผู้อื่นเข้ามาสอบสวนผู้นั้นก็ไม่ควรลงลายมือชื่อ หรือพิมพ์ลายพิมพ์นิ้วมือไว้ เพื่อแสดงว่าคำให้การนั้นไม่ถูกต้องซึ่งจะได้เป็นหลักฐานอ้างอิงในชั้นอุทธรณ์ต่อไป เพราะหากลงลายมือชื่อมาครบถ้วนถูกต้องทั้งผู้ให้การและกรรมการสอบสวนแล้ว ไม่ว่ากรรมการจะมาลงชื่อเมื่อใดซึ่งในการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ยอมไม่อาจรู้ได้ ก็คงถือว่าสำนวนการสอบสวนนั้นสมบูรณ์ใช้ เป็นพยานหลักฐานได้ ซึ่งวิธีการทำนองเดียวกันนี้ย่อมนำไปใช้พิจารณาประกอบพฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์ตามคำอ้างของผู้ยื่นได้ แม้ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์อ้างว่าที่ตนต้องรับสารภาพเพราะถูกบีบบังคับ ตลอดจนพยานของตนถูกบีบบังคับให้ให้การควย

ข้อเท็จจริงบางอย่างที่มีอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งอาจทำให้รับฟังได้ว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่ เป็นความผิด หรือมิได้เป็นผู้กระทำความผิดนั้น แต่ผู้อุทธรณ์มิได้นำขึ้น มาอ้าง เพื่อให้ปรากฏไว้ในชั้นคณะกรรมการสอบสวน หากมาอ้างขึ้นในชั้นอุทธรณ์ ดังนี้ ในการพิจารณาอุทธรณ์ยอมไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริง เช่นนั้นได้โดยง่ายมีน้ำหนัก เพราะมักเป็นปัญหาให้คิดอยู่เสมอ เมื่อรับฟังข้ออ้าง เช่นนั้นว่า เหตุใดจึงไม่อ้างข้ออ้างนั้นในชั้นต้น คือชั้นคณะกรรมการสอบสวนอีก เป็นต้น

๖. การให้ออกเพราะมีมลทินหรือมีหมอง

การให้ออกในกรณีมีมลทินหรือมีหมองตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ขึ้นมาว่าตนไม่ได้กระทำความผิด และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนและกรม หรือกระทรวง เจ้าสังกัดก็ไม่ได้รับฟังว่าตนกระทำความผิด เหตุใดจึงสั่งให้ตนออกจากราชการนั้น ในเรื่องนี้เป็นปัญหามาตราในการพิจารณาอุทธรณ์ เพราะการให้ออกในกรณีมีมลทินหรือมีหมองตามมาตรา ๕๔ นี้

ก็บังคับอยู่แล้วว่าเป็นเรื่องของการสอบสวนไม่ได้ความว่ากระทู้คดีที่จะถูกลงโทษให้ออก
ปลดออก หรือไล่ออก แต่การจะให้ข้าราชการต่อไปอาจจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ
จึงสั่งให้ออกจากราชการ ฉะนั้น ในการพิจารณาอุทธรณ์หากไม่มีพยานหลักฐานมายืนยัน
ได้อย่างแน่ชัด ปราศจากข้อสงสัยว่ามีใครกระทู้คดีแล้ว ผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็มักจะ
ยืนตามคำสั่งเดิม และปัญหาในการพิจารณาอุทธรณ์ก็มักเป็นปัญหาในการพิจารณาข้อ
เท็จจริงที่คาบ ๆ กันอยู่นั่นเอง ฉะนั้นในการอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ควรหาหลักฐานมาแสดง
ว่าตนเป็นผู้บริสุทธิ์หรืออย่างแน่แท้ มิฉะนั้นแล้ว โอกาสที่จะเพิ่มโทษก็ย่อมมีอยู่สำหรับผู้อุทธรณ์
ซึ่งผู้พิจารณาอุทธรณ์อาจรับฟังได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทู้คดี มิได้เพียงมีมลทินหรือมีวามอง
ตามคำสั่งลงโทษ ซึ่งยอมเป็นการเสี่ยงอยู่สำหรับผู้อุทธรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม ในการ
พิจารณาอุทธรณ์นี้ ก.พ. ก็ยังให้ความระมัดระวังอย่างยิ่งในการพิจารณา เพื่อให้ได้ตัว
ผู้กระทู้คดีมาลงโทษทางวินัย และให้ความ เป็นธรรมแก่ผู้บริสุทธิ์

๗. ปัญหาของการอุทธรณ์ของข้าราชการประเทศอังกฤษ

ในการอุทธรณ์ของข้าราชการอังกฤษ ซึ่งกำหนดให้อุทธรณ์สำหรับโทษปลด
ออกคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Civil Service Appeal Board) ก่อนวัน
พ้นจากหน้าที่หรือหลังจากนั้นก็ไต่ ในกรณีแรกจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบ
อุทธรณ์ภายใน ๒๑ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ในบางกรณีคณะกรรมการอาจขยาย
เวลาเป็น ๒๘ วันก็ได้ และผู้อุทธรณ์ต้อง เสนออุทธรณ์โดยสมบูรณ์เป็นลายลักษณ์อักษร
ต่อคณะกรรมการภายใน ๘๒ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีหลังจะต้องแจ้งให้
คณะกรรมการทราบว่า จะอุทธรณ์ภายใน ๓ เดือน นับแต่วันพ้นจากหน้าที่และผู้อุทธรณ์
จะต้อง เสนออุทธรณ์โดยสมบูรณ์เป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการภายใน ๒๑ วัน
ตั้งแต่วันแจ้งความจำนงว่าจะอุทธรณ์

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าไม่ควรให้ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ ก็
จะส่งเรื่องให้เจ้าสังกัดพิจารณาว่าจะยืนยันโทษอย่างเดิมหรือไม่ คำวินิจฉัยของเจ้าสังกัด
ให้เป็นที่สุด

ตามปกติเจ้าสังกัดจะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ เว้นแต่ในกรณี
มีเหตุผลพิเศษจริง ๆ ที่จะไม่รับผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ และในกรณีเช่นนี้
เจ้าสังกัดจะต้องปรึกษากับ ก.พ. เกี่ยวกับการโอนข้าราชการผู้อุทธรณ์ไปรับราชการ
กระทรวงอื่นก่อน ในกรณีที่เจ้าสังกัดไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการที่จะ
ให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ คณะกรรมการก็จะพิจารณาเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทน
ให้ ซึ่งเจ้าสังกัดจะต้องจ่ายตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

คณะกรรมการจะแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการให้ผู้อุทธรณ์ทราบ
และเมื่อเจ้าสังกัดพิจารณามีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว ก็จะแจ้งผลให้ผู้อุทธรณ์และคณะ
กรรมการทราบ ๑


การที่ข้าราชการของประเทศอังกฤษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งปลดออกจากราชการ ๒
ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แต่ในขณะเดียวกันก็ถือว่าข้าราชการอังกฤษนั้น มีฐานะ
เป็นลูกจ้างด้วย จึงให้มีสิทธิฟ้องร้องในกรณีที่ตนไม่ได้รับความ เป็นธรรมต่อศาลแรงงาน
(Industrial Tribunals) เช่นเดียวกับลูกจ้าง ซึ่งเป็นลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนกัน
เพราะกรณีเป็นไปไค้ที่คำวินิจฉัยของ ๒ แห่งจะต่างจากกัน

๑ สุวรรณ ชนะสงคราม. บันทึกการศึกษาดูงานวินัยข้าราชการพลเรือน
อังกฤษ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐, ตามหนังสือสำนักงานผู้ดูแลนักเรียนในประเทศ
อังกฤษ ถึงสำนักงาน ก.พ.ที่ สร. ๑๐๐๘/๕๐๑ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐

๒ โทษฐานผิดวินัยมี ๖ สถาน

๑. ภาคทัณฑ์
๒. งดชั้นเงินเดือนหรือตัดเงินเดือน
๓. ชดเชยค่าเสียหายกรณีทำให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย หรือ
เสียหาย หรือไม่จ่ายเงินเดือนกรณีขาดราชการไปโดยไม่ชอบ

แต่ในเรื่องศาลปกครองของไทยนี้ไม่เกิดปัญหาเช่นนี้ เพราะการนำเรื่องราวอุทธรณ์มาสู่ศาลปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เป็นกรณีภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา ๑๐๔ หรือ ก.พ. ตามมาตรา ๑๐๕ แล้ว เมื่อผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองต่อไปภายหลัง ตามนัยมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๔. ให้พักราชการโดยไม่จ่ายเงินเดือน
๕. ลดขั้นเงินเดือน
๖. ปลดออกจากราชการ