

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย
ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) กับการฟ้องคดีปกครอง
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹**

ชวิกา พงศ์ดำรงวิทย์²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) กับการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) กับการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่รัฐตราขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ราชการภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจเท่านั้น ตามหลักประกันการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั่นเอง โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากการกระทำความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เท่านั้น มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน หากไม่แล้วเสร็จให้ขยายได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกวัน รวมแล้วคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีระยะเวลาการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จึงเป็นกรณีกฎหมายกำหนด

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) กับการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิทิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการออกคำสั่ง โดยกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนไว้โดยเฉพาะนั่นเอง แม้ว่าการอุทธรณ์ต้องคัดกรภายในฝ่ายปกครองเป็นสิทธิของผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่หากประสงค์ที่จะฟ้องเป็นคดีพิพาทต่อศาลปกครอง ข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน และเมื่อได้มีการสั่งการตามกฎหมายหรือไม่ได้มีการสั่งการตามกฎหมายภายในเวลาอันสมควรแล้ว จึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นแบบบังคับนั้น เป็นการจำกัดสิทธิการใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาลหรือไม่ อย่างไร และการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พิจารณาแล้วเสร็จภายหลังจากพ้นระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ซึ่งถือว่าเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเท่านั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีผลทางกฎหมายอย่างไร

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) กับการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีความไม่ชัดเจน มีปัญหา และอุปสรรคด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาประการแรกเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น

กฎหมายกำหนดให้นำระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับซึ่งเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองมาใช้เป็นขั้นตอนกลั่นกรองข้อพิพาทโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการระงับข้อพิพาทให้สิ้นไปในชั้นฝ่ายปกครอง เพื่อให้ไม่มีข้อพิพาทนำไปสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาลและเป็นการจำกัดปริมาณจำนวนคดีพิพาทที่จะเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองให้มีปริมาณลดลง อย่างไรก็ดีตาม ขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) นั้น ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาทลงได้ แต่กลับเป็นเพียงขั้นตอนแบบพิธีที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการเพื่อนำคดีสู่การระงับข้อพิพาทโดยองค์กร

ตุลาการอย่างศาลปกครองซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้อุทธรณ์และเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด รวมไปถึงส่งผลกระทบที่เป็นความเสียหายต่อสิทธิในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาล จนอาจเป็นการยากต่อการเยียวยาข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย อีกทั้งเป็นการปฏิเสธและปิดกั้นโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยองค์กรตุลาการอย่างศาลปกครองเสียเอง เนื่องจากเหตุแห่งความบกพร่องภายในฝ่ายปกครองที่กำหนดเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งไม่ใช่ความบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมชั้นศาลแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่ได้รับอุทธรณ์ หากมีเหตุขัดข้องไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน ทำให้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้คือ สองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม กลับไม่มีกฎหมายใดกำหนดถึงการจำกัดอำนาจของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่ยังคงฝ่าฝืนทำการพิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลังจากที่ครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อีกทั้งไม่มีกฎหมายใดกำหนดถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีขึ้นภายหลังจากที่ครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ทำให้ทราบได้ว่า ระยะเวลาที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ใช้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเท่านั้น

แม้ว่าการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นไปเพื่อการอำนวยความสะดวกที่มุ่งให้บังเกิดต่อข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่การที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ใช้ระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นานมากเท่าใด ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการขัดต่อหลักความชอบ

ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอีกด้วย ประกอบกับปัจจุบันไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีอำนาจจับข้อพิพาทด้วยวิธีการอื่น นอกจากการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เลย

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) กับการฟ้องคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แบบบังคับตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะคือ

แก้ไขมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากเดิม

“ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง”

แก้ไขเป็น

“ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ หรือจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งก่อนก็ได้”

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2.1 แก้ไขมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2556 โดยการแก้ไขดังกล่าวนี้ เป็นการแก้ไขเพื่อให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลทางกฎหมาย กรณีระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่ลดจำนวนวันที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่า เป็นการแก้ไขจากระยะเวลาเร่งรัด เป็นระยะเวลาบังคับนั่นเอง

จากเดิมมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

“การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

แก้ไขโดยการเพิ่มวรรคสองของมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็น

“หากพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดพิจารณาอุทธรณ์ โดยให้ถือว่าคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์นั้นเป็นที่สุด และ ก.พ.ค. ต้องแจ้งเหตุของการพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย”

และแก้ไขข้อ 91 กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

จากเดิม

“การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย”

แก้ไขโดยการเพิ่มวรรคสองของข้อ 91 ของ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 เป็น

“หากพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดพิจารณาอุทธรณ์ โดยให้ถือว่าคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์นั้นเป็นที่สุด และ ก.พ.ค. ต้องแจ้งเหตุของการพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย”

2.2 นอกจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับแล้ว กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอื่นไว้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีการระงับข้อพิพาทได้โดยไม่ต้องนำข้อพิพาทไปสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล และเพื่อให้เกิดการ

รักษาความสัมพันธ์ที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไปได้ จึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในส่วนที่พบปัญหานี้โดยการกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีไกล่เกลี่ยมาใช้ในขั้นตอนของการอุทธรณ์ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยจรรยาบรรณ พ.ศ. 2556 ซึ่งการไกล่เกลี่ยถือเป็นการดำเนินการภายใต้ความสมัครใจของกลุ่มเพื่อหาข้อยุติ พร้อมทั้งลงนามข้อตกลง ซึ่งเป็นผลดีระหว่างคู่กรณี มีความยืดหยุ่นมากกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยศาล รวดเร็ว ค่าใช้จ่ายน้อย เป็นความลับ และยังเป็นการช่วยลดคดีสู่ศาลปกครองด้วย

อย่างไรก็ตาม การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้บังคับกับกฎหมายไทยนั้น ต้องมีการกำหนดไว้ด้วยว่า การกระทำผิดทางวินัยในฐานใดที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ และการกระทำความผิดทางผิดวินัยฐานใดไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ย เช่น การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือความผิดเกี่ยวกับความเสียหายเกี่ยวกับเพศ การกระทำชำเรา การกระทำอนาจาร เป็นขั้ว มีขั้ว เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565.

สำนักงาน ก.พ.. คำอธิบาย กฎ ก.พ. และ ระเบียบ ก.พ. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตาม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. นนทบุรี: สำนักมาตรฐาน

วินัย สำนักงาน ก.พ.. 2558.

สำนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.. รวมบทความ ก.พ.ค. ขอบอก เล่ม 5 ใน

ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด. นนทบุรี: โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ.. 2560.