

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี

ตามแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย

กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา



คำนำ

คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ เป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่มีการนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากอยู่ในลำดับต้นของปริมาณคดีทั้งหมดของศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย นั้น อาจเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินการทางวินัย โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีโดยวางหลักกฎหมายและวางแนวทางปฏิบัติราชการ ซึ่งครอบคลุมหลักเกณฑ์และขั้นตอนสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นจำนวนมาก

สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำหนังสือ “แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” ฉบับนี้ เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย ขั้นตอนกระบวนการดำเนินการทางวินัย อีกทั้งสรุปหลักการปฏิบัติราชการที่ดีจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างถูกต้องตามหลักการที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เพื่อที่คำสั่งลงโทษทางวินัยจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการเสริมสร้างหลักปฏิบัติราชการที่ดี และส่งผลต่อการลดปริมาณคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครอง อีกทั้งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำหรับบุคลากรศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั่วไป

ในการนี้ สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีของกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อีกทั้งมีส่วนช่วยให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าและการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้สนใจต่อไป

(นางสมฤดี ธัญญสิริ)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

หน้า

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ส่วนที่ ๑	บทนำ	๑
๑.๑	หลักการและที่มาของกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา	๑
๑.๒	ความสำคัญวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	๑
๑.๓	ประเภทของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	๑
ส่วนที่ ๒	กฎหมาย กฎหมายลำดับรอง และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ดำเนินการทางวินัย	๓
๒.๑	กฎหมาย	๓
๒.๒	กฎหมายลำดับรอง	๔
๒.๓	ระเบียบหรือแนวปฏิบัติของทางราชการอื่น ๆ (หนังสือเวียน)	๕
ส่วนที่ ๓	การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	๗
๓.๑	องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย	๗
๓.๒	การดำเนินการทางวินัยและการโต้แย้งคัดค้าน	๑๐
	ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย	๑๐
	๑. การสืบสวน	๑๐
	๒. การตั้งเรื่องกล่าวหา	๑๑
	๓. การสอบสวน	๑๒
	๔. การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ	๑๗
	๕. การลงโทษหรืองดโทษ	๑๘
	๖. การดำเนินการในระหว่างดำเนินการทางวินัย	๑๘
	๗. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์	๒๒
	๗.๑ การอุทธรณ์	๒๒
	๗.๒ การร้องทุกข์	๒๓
๓.๓	สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา สิทธิของพยาน และสิทธิของผู้เสียหาย ในขั้นตอน การดำเนินการทางวินัย	๒๖
๓.๔	การดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดอื่นที่มีใช้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	๒๘
ส่วนที่ ๔	แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	๓๐
๔.๑	ขั้นตอนการกล่าวหาหรือมีกรณีที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย	๓๒
๔.๒	ขั้นตอนการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น	๔๑
๔.๓	ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	๔๓

	หน้า
๑) อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	๔๓
๒) องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	๔๓
๓) ผลของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	๔๖
๔) ความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย	๔๘
๕) การคัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน	๕๓
๖) การแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐาน และการพิจารณาสอบสวน	๕๖
(๑) การแจ้งข้อกล่าวหา และการสรุปพยานหลักฐาน	๕๖
(๒) กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวน	๗๖
(๓) ขั้นตอนการมีคำสั่งลงโทษทางวินัย	๘๐
๔.๔ ขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และการร้องทุกข์	๑๐๒
๑) การรายงานการดำเนินการทางวินัย	๑๐๒
๒) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย	๑๐๕

ส่วนที่ ๑

บทนำ

๑.๑ หลักการและที่มาของกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือเป็นวิชาชีพชั้นสูง เป็นต้นแบบของเด็กและเยาวชนซึ่งโดยบทบาทการทำหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความใกล้ชิดกับเด็กและเยาวชนของชาติ ดังนั้น การรักษาไว้ซึ่งวินัยของบุคลากรดังกล่าวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นปัจจัยอันส่งผลถึงคุณภาพในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของประเทศ นอกจากนี้ การรักษาไว้ซึ่งวินัยที่นับเป็นหลักประกันในการปกป้องเด็กและเยาวชนจากการกระทำอันไม่เหมาะสมระหว่างครูกับศิษย์ อาทิเช่น การประทุษร้ายต่อร่างกาย การคุกคามทางเพศ เป็นต้น ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินโครงการยกระดับคุณภาพครูทั้งระบบมีการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อีกทั้ง มีการกำหนดองค์ประกอบ การประเมินด้านคุณธรรม จริยธรรม ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเกือบทุกรางวัล ตลอดจนกิจกรรมส่งเสริมการดำรงตนในกรอบวินัยที่ดี จึงทำให้ครูตระหนักรู้และมีการพัฒนาวินัยตนเองอย่างสม่ำเสมอ ภายใต้กรอบ หลักการ และแนวทางการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ในหมวด ๖ วินัยและการรักษาวินัย ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

๑.๒ ความสำคัญวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การรักษาวินัยข้าราชการครูนั้น มีลักษณะเป็นการปฏิบัติตามข้อบัญญัติ เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงามตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวและนโยบายของรัฐในการรักษาไว้ซึ่งคุณภาพข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ภาครัฐควรส่งเสริมให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษาทุกแห่งตระหนักและให้ความสำคัญในการพัฒนาวินัยข้าราชการ เนื่องจากบุคลากรเป็นฐานรากในการพัฒนาองค์กรให้มีความเข้มแข็ง เมื่อบุคลากรมีวินัยดำรงตนตั้งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดย่อมนำมาซึ่งประสิทธิภาพขององค์กร และทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่บรรลุตามจุดมุ่งหมายที่หน่วยงานกำหนดไว้ เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรในวงการการศึกษาซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญในการถ่ายทอดความรู้แก่เด็กและเยาวชนมีการดำรงตนในแบบแผนที่ดีเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพในการสร้างอนาคตทางการศึกษาของประเทศต่อไป

๑.๓ ประเภทของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เนื่องจากโครงสร้างการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศเป็นโครงสร้างขนาดใหญ่ครอบคลุมการบริการด้านการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนปฐมวัยจนการศึกษาขั้นสูงในระดับอุดมศึกษา ต้องการบุคลากรทางการศึกษาจำนวนมากเพื่อให้การดำเนินการให้การศึกษาเป็นไปโดยครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ จึงมีการจัดสรรทรัพยากรบุคคลจากหลายฐานที่มาเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ ข้าราชการครู พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำของส่วนราชการ โดยที่บุคลากรแต่ละประเภทได้รับการกำหนดกรอบในการควบคุมวินัยและการรักษาวินัยแตกต่างกันตามที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้

๑) **ข้าราชการครู** ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔ กำหนดบทนิยามว่า เป็นผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ การควบคุมวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการครูอยู่ภายใต้**พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ หมวด ๖ วินัยและการรักษาวินัย ประกอบกับข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณของวิชาชีพ พ.ศ.๒๕๕๖**

๒) **พนักงานราชการ** หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น ภายใต้**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.๒๕๔๗** โดยหลักประเภทของพนักงานราชการ มี ๒ ประเภท คือ (๑) **พนักงานราชการทั่วไป** ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติในลักษณะเป็นงานประจำทั่วไป และ (๒) **พนักงานราชการพิเศษ** ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษ ปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเฉพาะเรื่องของส่วนราชการ คือ กลุ่มงานเชี่ยวชาญพิเศษ ลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มงานกำหนดไว้ตามประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) เรื่อง การกำหนดลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มงานและการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ^๑

๓) **ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ** เป็นบุคลากรภาครัฐประเภทหนึ่งซึ่งเป็นการจ้างเพื่อเสริมการปฏิบัติงานหรือสนับสนุนการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลักษณะการจ้างเป็นงานที่ต้องใช้แรงงาน ฝีมือ ความชำนาญพิเศษโดยใช้ประสบการณ์เป็นหลัก ลูกจ้างของส่วนราชการประกอบด้วยลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณ และลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินนอกงบประมาณโดยมีระเบียบกำหนดไว้สำหรับแต่ละประเภทของเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ การจัดให้มีลูกจ้างประจำของส่วนราชการตลอดจนวินัยและการรักษาวินัย ตลอดจนการดำเนินการทางวินัยของลูกจ้างประจำของส่วนราชการอยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗

^๑ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, “ที่มาของระบบพนักงานราชการ”, จาก [https://www.ocsc.go.th/ges/intro#:~:text=\(สืบค้นข้อมูลเมื่อ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔\)](https://www.ocsc.go.th/ges/intro#:~:text=(สืบค้นข้อมูลเมื่อ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔))

ส่วนที่ ๒

กฎหมาย กฎหมายลำดับรอง และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัย

หลักการและแนวทางการพัฒนาวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ในหมวด ๖ วินัยและการรักษาวินัย ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัตินี้จะวางกรอบกระบวนการไว้แล้วยังปรากฏกฎหมายลำดับรองและหนังสือเวียนเป็นแนวทางปฏิบัติในแต่ละเรื่องในรายละเอียด ดังจะได้นำเสนอในลำดับถัดไป อีกทั้ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดโครงสร้างการบังคับบัญชาในโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้ชัดเจน เพื่อมิให้การปฏิบัติงานซึ่งทับซ้อนกันระหว่างส่วนราชการของกระทรวงและจำเป็นต้องจัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงให้มีเอกภาพ ในส่วนที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ และเป็นส่วนของกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการดำเนินการทางวินัยย่อมเป็นไปตามกฎหมายกลาง ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนบุคลากรทางการศึกษาประเภทพนักงานราชการและลูกจ้างประจำของรัฐนั้น ต้องพิจารณารายละเอียดการดำเนินการทางวินัยจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หมวด ๔ วินัยและการรักษาวินัย และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ หมวด ๔ วินัยและการรักษาวินัย แล้วแต่กรณี

๒.๑ กฎหมาย

(ก) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบด้วยบทบัญญัติ ทั้งสิ้น ๘๒ มาตรา โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ในส่วนสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้ชัดเจน เพื่อมิให้การปฏิบัติงานซึ่งทับซ้อนกันระหว่างส่วนราชการของกระทรวงและจำเป็นต้องจัดระบบบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงให้มีเอกภาพ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ ประกอบกับสมควรมีการกำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการให้ชัดเจน เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการในการกำกับควบคุมดูแลและการปฏิบัติราชการของราชการ ซึ่งปฏิบัติในแต่ละระดับให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งมีลักษณะและวิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการปฏิบัติราชการในกระทรวงอื่น ๆ ในระบบราชการปัจจุบันให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(ข) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

สืบเนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นแม่บทที่ทำให้ต้องมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว ๓ ฉบับ แต่ในหมวดที่ ๖ ว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย

ไม่ถูกแก้ไขไปด้วย ยังคงเนื้อหาสาระเดิม โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด ๑๔๐ มาตรา ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีการจัดระบบข้าราชการครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่ พระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่ส่วนราชการที่บริหารและจัดการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

(ค) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนครอบคลุมถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีระบบระเบียบ^๒ พระราชบัญญัตินี้เป็น “กฎหมายกลาง” สำหรับการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” โดยหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ เว้นแต่กรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานไว้ หรือมีกฎหมายเฉพาะแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้^๓ คำว่า “หลักประกันความเป็นธรรม” หมายถึง หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจากมุมมองของผู้ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองตลอดจนในทางภาวะวิสัยแล้วเป็นหลักเกณฑ์ที่บุคคลดังกล่าวมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนในฐานะที่ตนเป็นประธานแห่งสิทธิ ไม่ใช่วัตถุที่รัฐมุ่งกระทำต่อ เช่น ในกระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัย (ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง) ก่อนทำคำวินิจฉัยจะต้องมีการแจ้งสรุปข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้ให้คู่กรณีทราบก่อน^๔

๒.๒ กฎลำดับรอง

กฎในส่วนนี้เป็นส่วนที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ครอบคลุมตั้งแต่เริ่มกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน สืบสวนข้อเท็จจริง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง การดำเนินการทางวินัยสิ้นสุดรวมถึงการสั่งพักข้าราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน โดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองในกรณีการลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งกฎที่สำคัญดังต่อไปนี้

- (ก) กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. ๒๕๔๙
- (ข) กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐
- (ค) กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐

^๒ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๗๘.

^๓ เฟื่องอ้าง, หน้า ๘๑.

^๔ เฟื่องอ้าง, หน้า ๘๒ – ๘๓.

(ง) กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑

(จ) กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๕๕

(ฉ) กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๖๑

(ช) ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑

(ซ) ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘

(ณ) ระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘

๒.๓ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติของทางราชการอื่น ๆ (หนังสือเวียน)

นอกเหนือจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองแล้ว ภายใต้บทบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวของส่วนราชการ หน่วยงานการศึกษา หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย สำนักงาน ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือเวียนหลายฉบับที่แจ้งไปยังส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้มีหนังสือเวียนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ หนังสือเวียนที่เป็นการระบุแนวปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ และหนังสือเวียน สำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๑/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง วิธีการก่อนดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหนังสือเวียนฉบับอื่น ๆ ที่ให้รายละเอียดที่เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติทั้งหมดตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(ก) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิจารณาการกระทำผิดวินัยของข้าราชการ

(ข) หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๔/ว ๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

(ค) หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๔/ว ๗ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเล่นการพนัน

(ง) หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

(จ) หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/ว ๕ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง การเทียบให้บุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา ๓๘ ค. (๒) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีวิทยฐานะเทียบได้ไม่ต่ำกว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการทางวินัย

(ฉ) หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/ว ๒ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง การสอบสวนปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็ก

(ช) หนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/ว ๑๘ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ซ) หนังสือเวียน สำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๑/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง วิธีการก่อนดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง

(ฌ) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๙๐๕/ว ๙ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๐๙ เรื่อง การสอบสวนพิจารณาโทษข้าราชการ

(ญ) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๑๓/ว ๑๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ เรื่อง การให้ถ้อยคำในการสอบสวน

(ฎ) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๖/ว ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ และการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัย

(ฏ) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง มาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

ส่วนที่ ๓

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาในด้านต่าง ๆ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ทำหน้าที่ในระดับกำหนดนโยบายและมาตรฐาน ถัดมาในพระราชบัญญัติเดียวกัน มาตรา ๓๙ ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการปฏิรูปคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณการบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยัง คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรงในระดับแต่ละเขตจังหวัดจะเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) เนื่องด้วยการพัฒนาบุคลากรซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของสถานศึกษาให้ปฏิบัติงานบรรลุตามจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและบุคลากรนั้นก็คือ “ครู” เพราะครูเปรียบเสมือนแม่พิมพ์ของชาติที่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ลูกศิษย์สั่งสอนให้เยาวชนมีจิตสำนึกที่ดีบทบาทของครูที่จะส่งเสริมพฤติกรรมของศิษย์ คือ การปฏิบัติของครู^๕ และการจะบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้นั้นในการควบคุมดูแลด้านวินัยครูนั้นต้องการการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม จึงปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรหลักในการบริหารและการจัดการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

๓.๑ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย

(ก) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)

เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐาน พิจารณาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน^๖

(ข) คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.)

เป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลในแต่ละส่วน เช่น อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา อ.ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

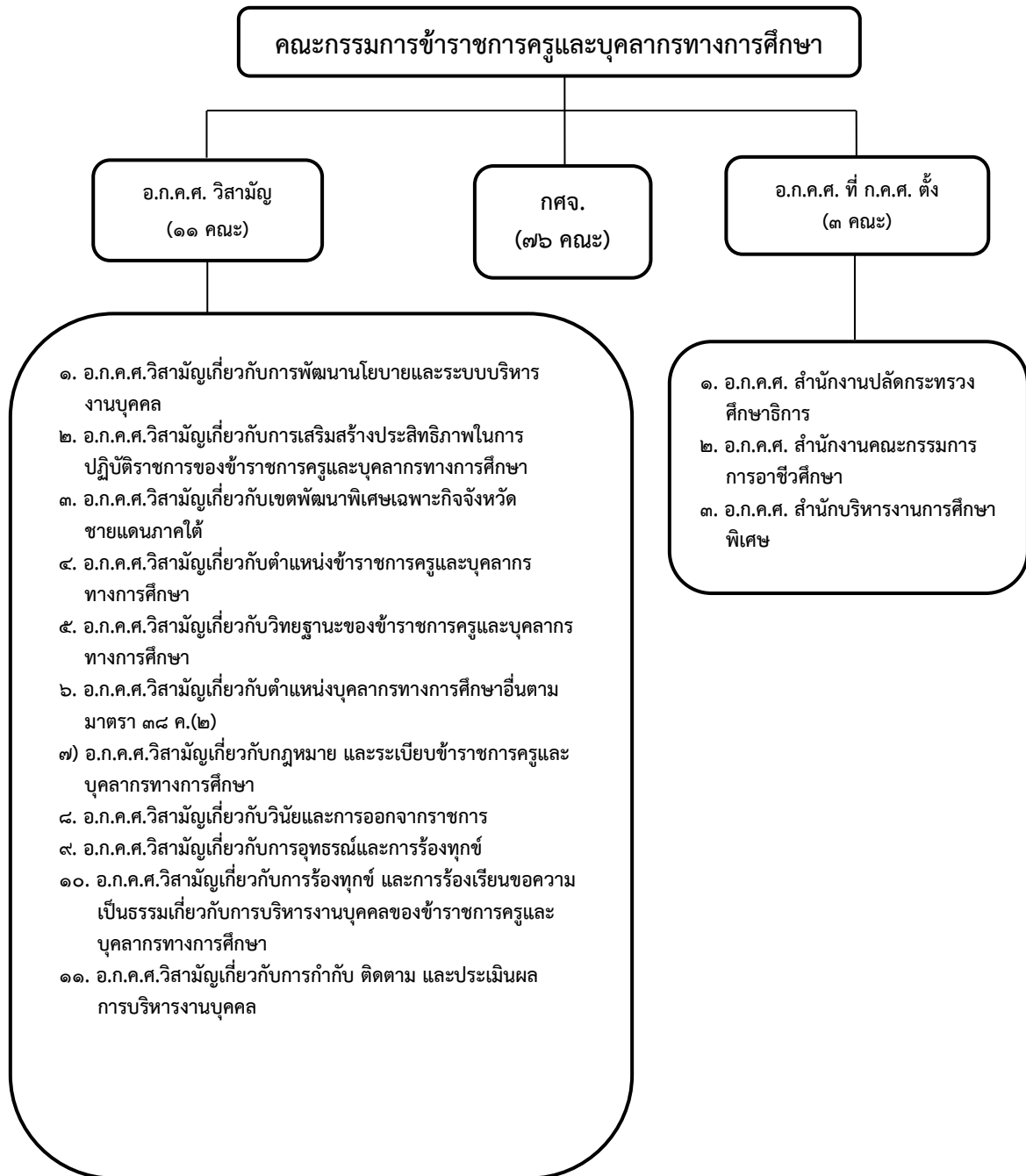
^๕ ดัสดร คำมา, การศึกษาการดำเนินการรักษาวินัยข้าราชการครู ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา กลุ่มกรุงเทพมหานคร , (สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ , ๒๕๕๐), หน้า ๒ – ๓.

^๖ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๖/๒๕๖๐ เรื่อง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๐

(ค) คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.)

ตั้งขึ้นในปี ๒๕๕๙ แทนที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาซึ่งถูกยกเลิก^๗ มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละเขตจังหวัด เช่น กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ประสานและส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด เสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้ ให้มีคณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อกศจ.) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจาก กศจ.

^๗ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐/๒๕๕๙ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๙/๒๕๖๐ เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ ได้ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐/๒๕๕๙



๓.๒ การดำเนินการทางวินัยและการโต้แย้งคัดค้าน

สำหรับลำดับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย^๘ นั้น ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หมวด ๗ การดำเนินการทางวินัย มีสาระสำคัญดังนี้

ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

“การดำเนินการทางวินัย” หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการในการลงโทษข้าราชการ ซึ่งจะต้องกระทำเมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการ ข้อกำหนดที่เป็นกรอบจริยธรรมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเรื่องวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ปรากฏอยู่ในมาตรา ๘๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ”^๙ ประกอบกับ มาตรา ๙๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที” วรรคห้า บัญญัติว่า “เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที” ดังนั้น ภายหลังจากที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ก็จะมีกระบวนการดำเนินการทางวินัยตามลำดับ ดังต่อไปนี้

๑. การสืบสวน

“สืบสวน” หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด “การสืบสวนทางวินัย” หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งกรณีในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ และเพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นอยู่ต่อไป^{๑๐}

^๘ “วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดพฤติกรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน ข้อบังคับที่กำหนด เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของทางราชการอย่างมีประสิทธิภาพ” โปรตูดุ สมหมาย ชายเกตุ, “วินัยและการรักษาวินัย”, (สพป.ตรัง เขต ๑), หน้า ๑.

^๙ “การรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องรักษาอยู่ตลอดเวลาในช่วงที่ยังรับราชการอยู่ ไม่ว่าจะอยู่ในเวลาราชการหรือนอกเวลาราชการ การประพฤติหรือปฏิบัติตนในบางเรื่องประชาชนทั่วไปอาจกระทำได้ แต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่อาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ เพราะวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จะติดตัวอยู่ตลอดเวลา”, เพ็งอ้วน.

^{๑๐} วิรัช พัฒนะสาร, คู่มือ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, ๒๕๕๘ , หน้า ๑๙.

๑.๑ การสืบสวนทางวินัย มี ๒ กรณี คือ

๑) การสืบสวนก่อนการดำเนินการทางวินัย (ไม่ถือเป็นการดำเนินการทางวินัย) เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้นในมูลกรณีที่มีการกล่าวหา หรือสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดอาจกระทำความผิดจริงหรือไม่ เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป

๒) การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย

๑.๒ วิธีการสืบสวน

วิธีการสืบสวนทางวินัยนั้นไม่มีกฎหมายระเบียบอันใดหรือแม้แต่มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัยกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ฉะนั้น การสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีการอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวนว่า ควรจะใช้วิธีการอย่างใดจึงจะเหมาะสมที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ว่ากรณีเป็นอย่างไร ดังนั้น วิธีการสืบสวนอาจทำได้โดย

(๑) ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง เช่น ไปสอบถามเอง เป็นต้น

(๒) ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้อื่นไปดำเนินการสืบสวนแทน เช่น มอบหมายผู้บริหารลำดับรองมอบให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือเจ้าหน้าที่ที่ไว้วางใจไปแสวงหาข้อเท็จจริงมารายงาน เป็นต้น

(๓) ผู้บังคับบัญชาส่งประเด็นหรือข้อสำคัญที่จะต้องสืบสวนไปเพื่อให้หน่วยงานการศึกษาอื่นส่วนราชการหน่วยงานเช่นสถานีดำรงหรือสถานทูตช่วยสืบสวนให้

(๔) ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน อาจเรียกชื่อต่าง ๆ กันไป เช่น ออกคำสั่งของหน่วยงานหรือสถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีเงินของสถานศึกษาขาดบัญชี เป็นต้น^{๑๑}

๒. การตั้งเรื่องกล่าวหา

๒.๑ กรณีที่ต้องตั้งเรื่องกล่าวหา

๑) เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที

๒) เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

๒.๒ กระบวนการก่อนการตั้งเรื่องกล่าวหา

๑) มีการตรวจสอบโดยรอบคอบแล้วว่า มีพยานหลักฐานในเบื้องต้นชัดเจนแล้วเพียงพอที่จะยืนยันได้ว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย

๒) มีการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นมีมูลความผิดวินัยโดยให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่

๓) ข้อยกเว้นที่ผู้บังคับบัญชาจะสืบสวนหรือสอบสวนหรือไม่ก็ได้ คือกรณีที่เป็นความผิดปรากฏชัดแจ้งตามกฎหมาย ก.ค.ศ. ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. ๒๕๔๔

^{๑๑} เพิ่งอ้าง , หน้า ๑๙ - ๒๐.

การตั้งเรื่องกล่าวหานี้เป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเมื่อปรากฏกรณีอื่นมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำความผิดวินัยไม่ว่ากรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า “การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอื่นมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา” ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้าและในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา^{๑๒}

เมื่อมีพยานหลักฐานเบื้องต้นชัดเจนอยู่แล้วเพียงพอที่เชื่อได้ว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาว่าผู้ใดกระทำความผิดวินัย^{๑๓} ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยทันที ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้า^{๑๔}

๓. การสอบสวน

กรณีการสอบสวนมีความสำคัญในกระบวนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งต้องให้ผู้ถูกกล่าวหา有机会ชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ไม่ว่าจะกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยมีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ คือ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ตามมาตรา ๔๓^{๑๕} วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

^{๑๒} เพิ่งอ้าง , หน้า ๒๑.

^{๑๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๔๕ วรรคสี่

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

^{๑๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๑ ปรากฏว่ากรณีมีมูลถ้าความผิดนั้นมิใช่ความผิดวินัยร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ เห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งยุติเรื่อง

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับมาตรา ๓๐^{๑๖} และมาตรา ๓๑^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เพียงแต่วิธีการสอบสวนกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาเลือกใช้วิธีตามที่ตนเห็นสมควรได้^{๑๘}

๓.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงหรือคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงตามแต่กรณี^{๑๙} ตามกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อ ๒ เมื่อกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยหรือได้มีการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น ตามมาตรา ๙๕ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และผู้บังคับบัญชาเห็นว่ากรณีไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่อง แต่หากเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นตามมาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗^{๒๐} ยกเว้นกรณีที่เป็นการผิดปรากฏชัดแจ้งจะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เช่น กรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วัน และไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลยหรือกรณีที่มีคำพิพากษาในคดีอาญาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกที่มีใช้ความผิดโดยประมาทหรือกรณีผู้ถูกกล่าวหาให้การรับสารภาพโดยทำหนังสือไว้เป็นหลักฐาน^{๒๑}

ทั้งนี้ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ระบุด้วยว่าเป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรงและให้ตั้งจากข้าราชการครูและ

^{๑๖-๑๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมีให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรา ๓๑ คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๘} โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๘ ที่ อ.๑๙๗/๒๕๔๘ ที่ อ.๒๑๘/๒๕๔๘ ที่ อ.๒๑/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๕๒/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๙๓/๒๕๕๐ และที่ อ.๓๐๐/๒๕๕๐

^{๑๙} วิรัช พัฒนะสาร, *เชิงอรรถที่ ๑๐* , หน้า ๒๑.

^{๒๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๙๘

^{๒๑} กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ. ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒

บุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้ในกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา สำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งและมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าหรือเทียบไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา โดยกรรมการสอบสวนจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือรับรองหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน และเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะต่ำกว่าหรือเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบถึงการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ^{๒๒}

ในระหว่างกระบวนการสอบสวนทางวินัยนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในการที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีมีสิทธิที่จะนำที่ปรึกษาของตนเข้ามาด้วยเพื่อช่วยเหลือในการชี้แจงหรือให้คำปรึกษาหรือเป็นผู้ชี้แจงเรื่องทั้งหมดหรือบางส่วนแทนตน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๑ จึงกำหนดว่า ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนได้และสำหรับการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง แม้กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนได้ แต่เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้สิทธิคู่กรณี ซึ่งรวมถึงผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าไปด้วยในการเข้าพบและดำเนินการเตรียมจัดทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งรวมถึงการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาที่สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนได้ ทั้งนี้ โดยผู้ถูกกล่าวหาอาจหาหรือปรึกษากับทนายความหรือที่ปรึกษาได้ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ห้ามมิให้ทนายความหรือที่ปรึกษาตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหาหรือเสนอความเห็นแก่กรรมการสอบสวนก็เนื่องจากในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา กฎหมายประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ถูกกล่าวหาโดยตรงเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาย่อมทราบและตอบคำถามในเรื่องของตนได้ดีที่สุดและเป็นเรื่องที่ไม่อาจตอบแทนกันได้ กับทั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ไม่ประสงค์จะทราบความเห็นของทนายความหรือที่ปรึกษาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกในเรื่องที่สอบสวนแต่อย่างใดก็ตาม หากคณะกรรมการสอบสวนปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดทนายความหรือที่ปรึกษาย่อมทักท้วงได้

๓.๒ หลักเกณฑ์วิธีการสอบสวน

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการโดยทั่วไปมีสองระดับ คือ การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง กรณีการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงเมื่อไม่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการสอบสวนไว้ กรรมการสอบสวนจึงชอบที่จะดำเนินการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรได้ ส่วนกรณีที่มิมีผู้กล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วย

^{๒๒} กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓

การสอบสวนพิจารณาโดยข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวกำหนดว่ากรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ากรณีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ประธานกรรมการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยเร็ว ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเป็นผู้ทำการสอบสวนหรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการยกเลิกกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาและให้ใช้กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่ยังคงหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวเช่นเดิมกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐^{๒๓} กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสอบสวนกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการ ดังนี้

๑. ประชุมวางแผนทางการสอบสวน ตามข้อ ๑๖ ก่อนเริ่มสอบปากคำพยานให้คณะกรรมการแจ้งให้พยานทราบว่าการสอบสวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาการให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อกรรมการอาจเป็นความผิดตามกฎหมายตามข้อ ๒๘ ในการสอบสวนต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะสอบสวนได้ตามข้อ ๒๗ และห้ามมิให้กรรมการกระทำหรือจัดให้กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญาชู้เชืเหตุหลอกลวงหรือกระทำโดยมิชอบ ด้วยประการใด ๆ เพื่อจูงใจให้บุคคลนั้นให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ หรือกระทำให้ท้อใจ

๒. เรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหาให้ทราบให้ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใดเมื่อใดอย่างไรภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งโดยทำเป็นบันทึกสองฉบับตามแบบ สว.๒ และมอบให้ผู้ถูกกล่าวหา จำนวน ๑ ฉบับ และให้ถามว่าได้กระทำการตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่อย่างไรตามข้อ ๒๓

๓. ถ้าผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพก็ให้แจ้งว่าการกระทำตามที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยกรณีใดหากผู้ถูกกล่าวหายังคงยืนยันตามที่รับสารภาพก็ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพรวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพและสาเหตุแห่งการกระทำไว้ด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้

๔. สอบพยานบุคคลและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้นำดำเนินการตามข้อ ๒ และประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาในการกระทำผิดถ้าเห็นว่ายังไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหาก็ก็นำความเห็นยุติเรื่องและสรุปสำนวนรายงานเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณา

ถ้าเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยกรณีมาตราใดก็ให้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบภายใน ๑๕ วัน โดยระบุวันเวลาสถานที่และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาแม้จะฟังได้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็ตาม โดยให้ทำบันทึกตามแบบ สว.๓ จำนวน ๒ ฉบับ ให้ผู้ถูกกล่าวหา ๑ ฉบับ เก็บไว้ในสำนวน ๑ ฉบับ และให้ถามว่าจะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือไม่แต่อย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานตามข้อ ๒๔

^{๒๓} นิดา บุญยรัตน์, “กระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบด้วยกฎหมาย...เหตุเพราะไม่รายงาน ?”, วารสารกรมประชาสัมพันธ์คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัว ฉบับเดือนธันวาคม ๒๕๕๗, หน้า ๑ จาก http://www.admindcourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_150216_131938.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๔)

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามมาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบหรือไม่มารับทราบ ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้จัดส่งบันทึกทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือสถานที่ติดต่อของผู้ถูกกล่าวหาแจ้งไว้พร้อมทั้งมีหนังสือ ขอให้ชี้แจงนัดมาให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยให้ทำบันทึก สว.๓ จำนวน ๓ ฉบับ ให้ผู้ถูกกล่าวหาไป ๒ ฉบับ โดยให้เก็บไว้ ๑ ฉบับ และลงลายมือชื่อรับทราบแล้วส่งคืน ๑ ฉบับ เก็บไว้ในสำนวนรวม ๒ ฉบับ เมื่อล่วงพ้น ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้นำดำเนินการ หากไม่ได้รับแบบ สว.๓ คืนหรือไม่ได้รับคำชี้แจงหรือไม่มาให้ ถ้อยคำตามนัด ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานแล้ว และไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา คณะกรรมการจะไม่สอบสวนต่อไปก็ได้ แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการ ก็ต้องให้โอกาสตามที่ร้องขอ

อนึ่ง ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้ยื่นคำชี้แจงหรือให้ถ้อยคำแก้ข้อกล่าวไว้แล้วมีสิทธิ ที่จะยื่นคำชี้แจงหรือขอให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการก่อนการสอบสวน แล้วเสร็จได้อีกตามข้อ ๒๖

การสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานให้เรียกสอบคราวละ ๑ คน และห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวนเว้นแต่ทนายความหรือที่ปรึกษาของผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลตามข้อ ๒๘ กรณีพยานเด็ก ได้แก่ ข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และบุคคลที่เด็กร้องขอหรือไว้วางใจ ล่าม กรณีพยานพิการทางกาย

การบันทึกถ้อยคำห้ามมิให้ขูดลบหรือบันทึกข้อความทับ ถ้าจะต้องแก้ไข ให้ใช้วิธีขีดฆ่าหรือตอกเติม และให้กรรมการหนึ่งคนกับผู้ที่ให้ถ้อยคำลงลายมือกำกับไว้ทุกแห่ง

กรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้เข้าร่วมฟังที่อยู่ในที่สอบสวนไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้บันทึกเหตุนั้นไว้ในบันทึกถ้อยคำ และให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อรับรองไว้ด้วย

กรณีที่พยานไม่มาหรือมา แต่ไม่ให้ถ้อยคำหรือคณะกรรมการเรียกพยาน ไม่ได้ภายในเวลาอันควร คณะกรรมการจะไม่สอบสวนพยานนั้นก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวนและรายงานการสอบสวน กรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า การสอบสวน พยานหลักฐานใดจะทำให้ล่าช้าโดยไม่จำเป็น มิใช่พยานหลักฐานในประเด็นสำคัญจะงดการสอบสวน พยานหลักฐานนั้นก็ได้แต่ต้องบันทึกเหตุไว้ในบันทึกประจำวัน

กรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือต้องรับผิดในคดี ที่เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาได้ความประจักษ์ ชัดอยู่แล้วให้ถือเอาคำพิพากษานั้น เป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่ต้องสอบสวน พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและแจ้งข้อกล่าวหาพร้อม ทั้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามที่ปรากฏในคำพิพากษาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

ระหว่างการสอบสวนแม้ จะมีการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาไปอยู่นอกบังคับบัญชา ของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วก็ตาม ให้คณะกรรมการทำการสอบสวนต่อไปจนเสร็จแล้ว ทำรายงานการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนต่อผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และให้ผู้สั่ง แต่งตั้งส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาคนใหม่ของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินการพิจารณาสำนวนและสั่งการ ตามข้อ ๔๐

๕. รวบรวมพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้นำดำเนินการตามข้อ ๔ แล้วเสร็จ การนำเอกสารหรือวัตถุมาใช้เป็นพยานหลักฐานในสำนวน

การสอบสวนให้ใช้ต้นฉบับ หากไม่มีก็ให้กรรมการหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบรับรองสำเนาเอกสารไว้ด้วย และให้กรรมการบันทึกไว้ด้วยว่าได้มาอย่างไร จากผู้ใด และเมื่อใด ตามข้อ ๒๒

๖. ประชุมพิจารณาลงมติและจัดทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้นำดำเนินการตามข้อ ๕ แล้วเสร็จ หากคณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้ประธานฯ รายงานเหตุต่อผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวนได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน กรณีที่คณะกรรมการดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วันให้ประธานฯ รายงานเหตุให้ผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อรายงานให้ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งเพื่อมีมติให้เร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จ^{๒๔}

๓.๓ ระยะเวลาการสอบสวนวินัย

ระยะเวลาการสอบสวนวินัยซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จนับแต่วันที่ประธานได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดำเนินการการสอบสวนเพื่อรายงานให้ กศจ. อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี เพื่อมีมติในขั้นตอนต่อไปนั้น กฎหมายกำหนดระยะเวลาโดยสรุป ดังต่อไปนี้

การสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงภายใน ๙๐ วัน (ขยายได้ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน)^{๒๕}

การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงภายใน ๑๘๐ วัน (ขยายได้ครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน)

๔. การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ

“การพิจารณาความผิด” หมายถึง การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากกระทำผิด เป็นความผิดกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษเป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด และจะกระทำได้อีกเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยความผิดและโทษได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวน เว้นแต่ กรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

^{๒๔} สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา, จาก <http://boga.vec.go.th/Portals/> (สืบค้นข้อมูลเมื่อ ๒ เมษายน ๒๕๖๔)

^{๒๕} การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ประธานได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยนำขั้นตอนการสอบสวน ตามข้อ ๒๐ (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) มาใช้บังคับโดยอนุโลมในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาได้ให้ประธานกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นไม่เกิน ๓๐ วัน กรณีสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง และครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน กรณีสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง หากไม่แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน ให้ประธานกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อรายงานให้ กศจ. อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี เพื่อมีมติเร่งรัดการสอบสวนภายในระยะที่กำหนด (โปรดดู สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ, ข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, ๒๕๖๒, หน้า ๗๙)

“การกำหนดโทษ” คือ การกำหนดระดับโทษผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามการปรับบทความผิดว่าเป็นความผิดตามมาตราใดของบทบัญญัติทางวินัย โดยในหมวด ๖ มาตรา ๙๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ ๕ สถาน คือ

- ๑) ภาคทัณฑ์
- ๒) ตัดเงินเดือน
- ๓) ลดเงินเดือน
- ๔) ปลดออก
- ๕) ไล่ออก

นอกจากนี้ มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าเป็นผู้ลาออกจากราชการ”

การพิจารณาลงโทษทางวินัย อาจจำแนกตามความร้ายแรงของโทษที่มีการดำเนินการลงโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนี้

๑) ความผิดไม่ร้ายแรง มีโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือนในส่วนวิธีพิจารณานั้น กฎหมายไม่บังคับให้ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาลงโทษได้เอง เพียงให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อหา ก็ลงโทษได้

๒) ความผิดร้ายแรง มีโทษ ปลดออก ไล่ออก ในส่วนวิธีพิจารณา จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน เสนอ อ.ก.ค.ศ. พิจารณามีมติให้ลงโทษเสียก่อน ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษได้ ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องสอบสวน ให้ถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษหรือต่อคณะกรรมการสอบสวน กรณีความผิดที่ชัดแจ้ง ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๗

๕. การลงโทษหรือดโทษ

“การลงโทษ” เป็นมาตรการหนึ่งในการรักษาวินัย นอกเหนือจากการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การลงโทษทางวินัยเป็นผลดีในแง่เป็นการปรามไว้ไม่ให้ผู้นั้นกล้ากระทำความผิดเพราะกลัวถูกลงโทษ แม้ว่าการลงโทษเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นลำดับสุดท้ายในการรักษาวินัย แต่ก็เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็น ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นผู้กระทำความผิดวินัย

ทั้งนี้ มาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า “การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่งวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างใดในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น”

๖. การดำเนินการในระหว่างดำเนินการทางวินัย

“สั่งให้พักราชการ” คือ การสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งระหว่างสอบสวนพิจารณาทางวินัย หรือระหว่างถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา และงดเบิกจ่ายเงินเดือนและเงินอื่น ๆ ที่จ่ายเป็นรายเดือน ตลอดจนเงินช่วยเหลือต่าง ๆ ไว้ก่อน ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะไม่ให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อป้องกันมิให้เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณาหรือมิให้

เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการในประการอื่น และถ้าการสอบสวนพิจารณาฟังข้อเท็จจริงได้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะได้สั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตั้งแต่วันพักราชการ เป็นต้นไป

มาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพักราชการกรณีถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ^{๒๖}

“การให้ออกจากราชการไว้ก่อน” คือ การให้ข้าราชการผู้มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาออกจากราชการขาดจากตำแหน่งและอัตราเงินเดือนระหว่างการสอบสวนพิจารณาเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา^{๒๗}

ทั้งนี้ สามารถสรุปปัญหาที่พบบ่อยในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ดังนี้

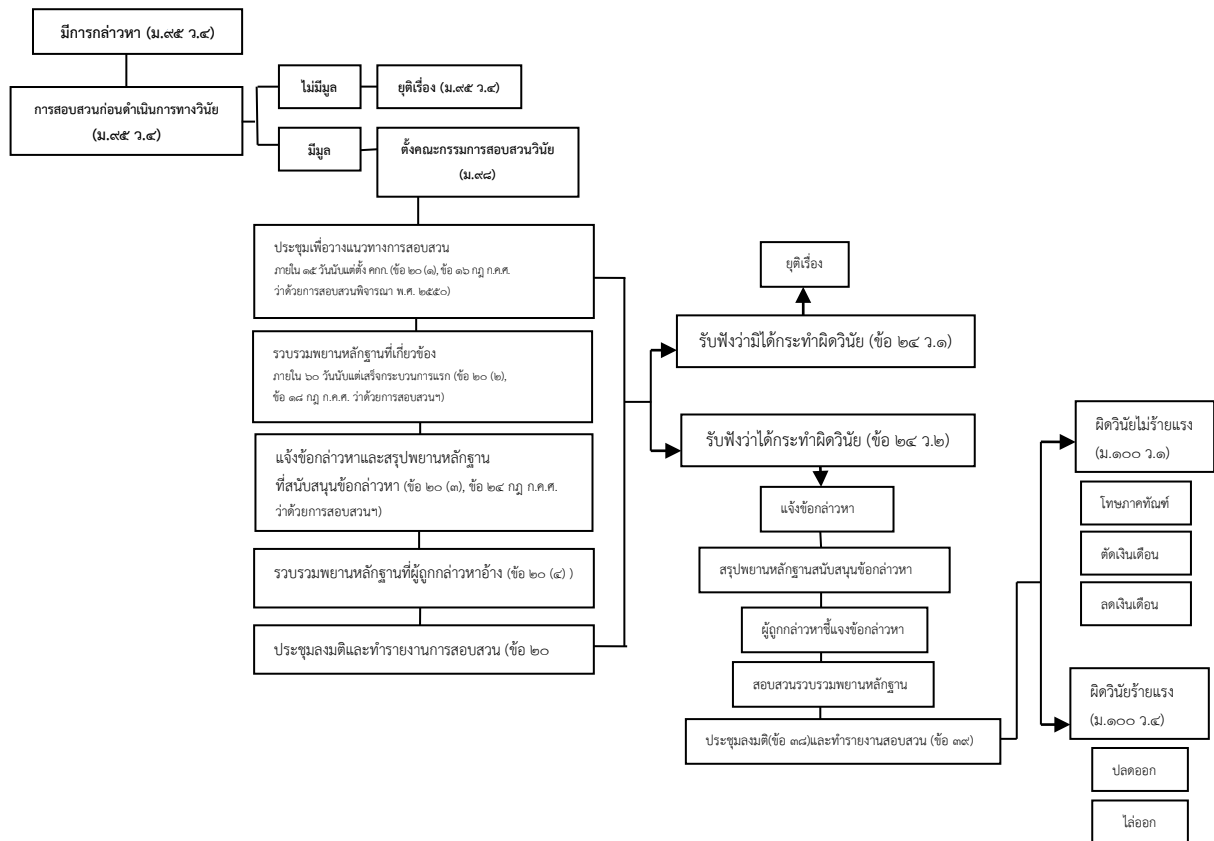
- ๑) การลงโทษไม่เหมาะสมกับกรณีความผิด
- ๒) การลงโทษไม่เป็นไปตามมาตรฐานโทษที่ ก.ค.ศ. กำหนด
- ๓) ผิดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย
- ๔) การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- ๕) ระยะเวลาพิจารณาเกินกำหนด

ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการที่ผิดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะอธิบายรายละเอียดในส่วนที่ ๔ หลักการปฏิบัติราชการจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

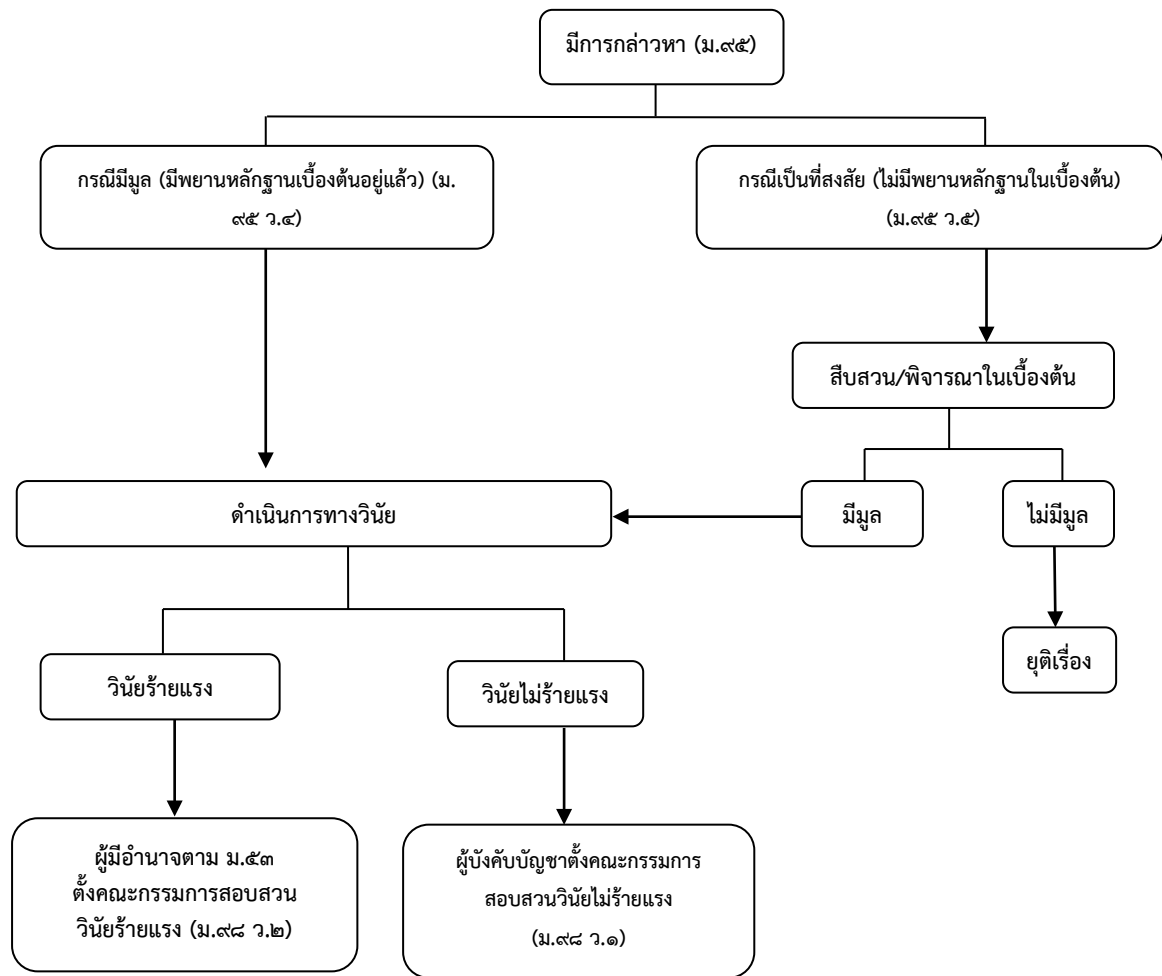
^{๒๖} วังจันทร์ ชิวธาดาวิรุจน์ , “แนวทางการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา”, หน้า ๑๓ , จาก <http://pit.singarea.org/Bukkon/Bukkol.pdf>. (สืบค้นข้อมูลเมื่อ ๒ เมษายน ๒๕๖๔)

^{๒๗} เพ็งอ้วน, หน้า ๑๗.

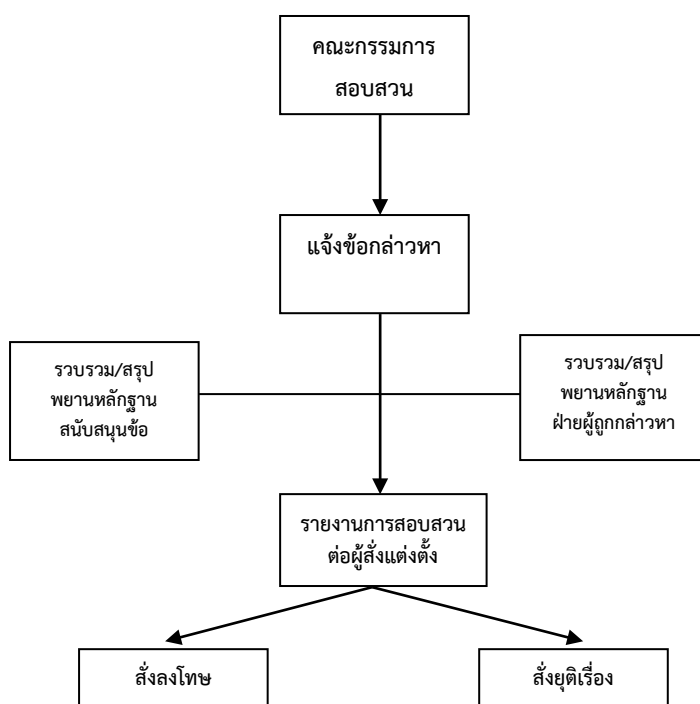
แผนผังภาพรวมแสดงการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา



แผนผังแสดงการดำเนินการก่อนการดำเนินการทางวินัย



แผนผังแสดงขั้นตอนการสอบสวนวินัย



๗. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

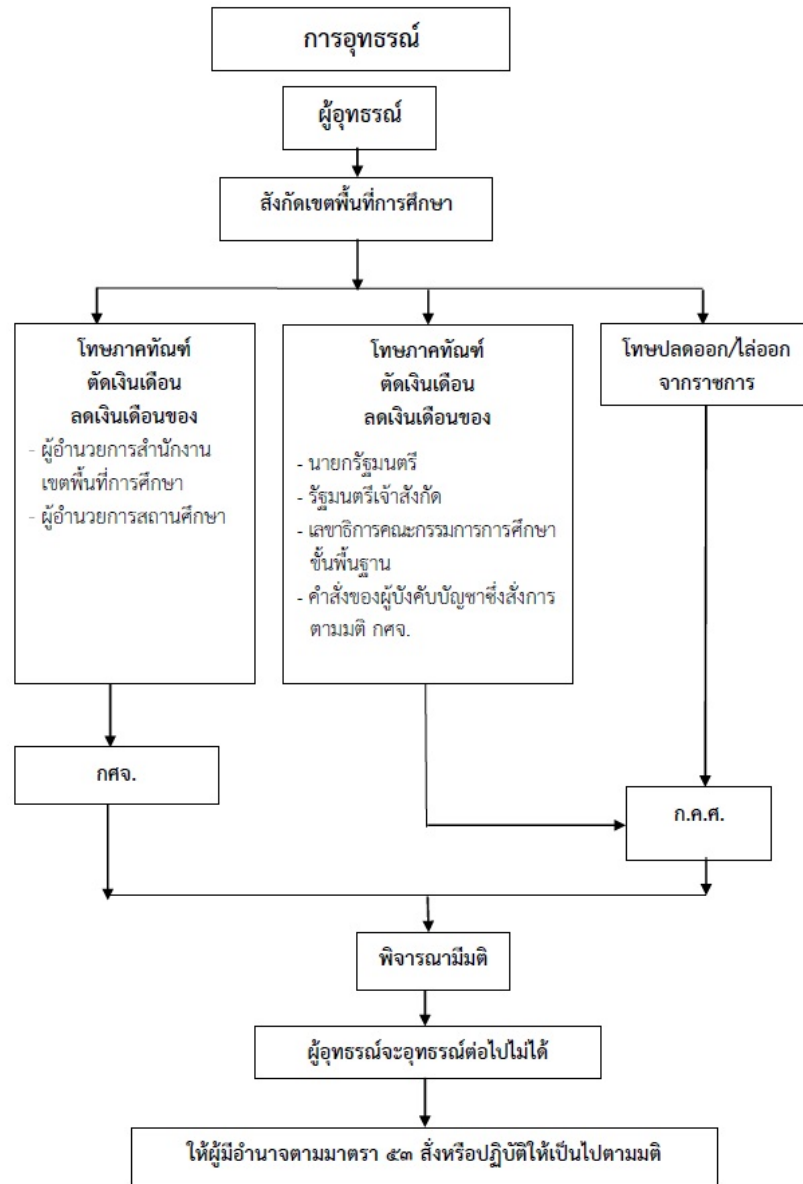
๗.๑ การอุทธรณ์

การอุทธรณ์สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หมวด ๙ มาตรา ๑๒๑ ถึงมาตรา ๑๒๖ ทั้งนี้ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ ข้อ ๗ ประกอบข้อ ๘ กำหนดให้ในแต่ละจังหวัด มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) มีอำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัดนั้นตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มีผลทำให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ไปเป็นอำนาจของ กศจ. นอกจากนี้ ในข้อ ๑๓ ยังได้กำหนดให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยความเห็นชอบของ กศจ. ดังนั้น จึงทำให้การอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นอำนาจของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นอำนาจหน้าที่ของ กศจ.^{๒๘} ซึ่งเมื่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่เป็นธรรม หรือไม่เหมาะสมผู้นั้นสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้โดยวิธีการยื่นอุทธรณ์มีระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง ส่วนวิธีการยื่นอุทธรณ์กรณี

^{๒๘} สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ, เชิงอรรถที่ ๑๖, หน้า ๑๑๖ – ๑๑๗.

ภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน ให้ผู้อุทธรณ์ยื่นต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และกรณีลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ให้ผู้อุทธรณ์ยื่นต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง

แผนผังแสดงขั้นตอนการอุทธรณ์



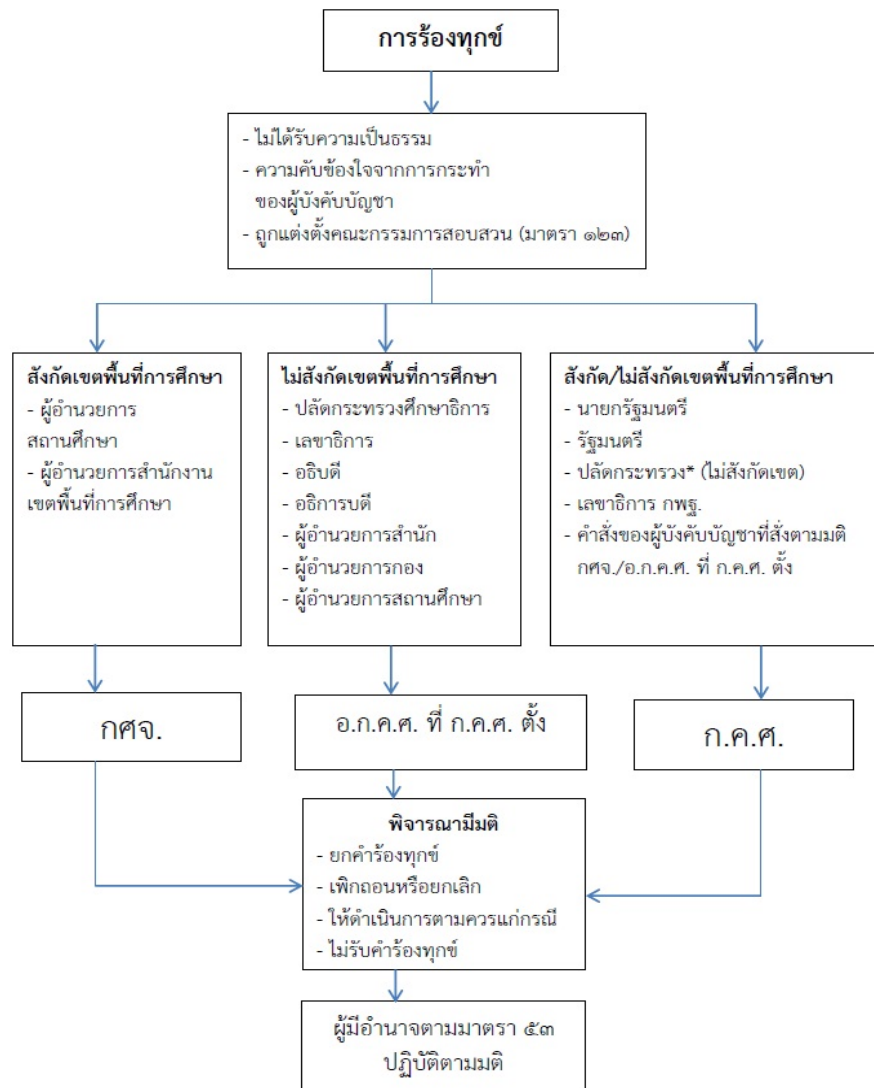
๗.๒ การร้องทุกข์

การร้องทุกข์ เป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ได้ปฏิบัติต่อตนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องได้ร้องขอให้ผู้บังคับบัญชาได้ทบทวนการปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและแก้ไขในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบและเข้าใจหรือให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้พิจารณาให้ความเป็นธรรมตามสมควรซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับ

ปัญหา เมื่อผู้เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือคับข้องใจจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน^{๒๙} สามารถร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งหรือได้รับการกระทำ โดยผู้ประสงค์ร้องทุกข์ต้องยื่นต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

^{๒๙} เฟิงฮ้าง, หน้า ๑๒๘ – ๑๒๙.

แผนผังแสดงขั้นตอนการร้องทุกข์



๓.๓ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา สิทธิของพยาน และสิทธิของผู้เสียหาย ในขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความสำคัญเป็นอันมากในการบริหารงานด้านการศึกษา เพราะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีความใกล้ชิดกับผู้เรียน หากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่มีวินัย จะทำให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาอย่างไม่เต็มที่ อันจะมีผลต่อความเจริญก้าวหน้าของนักเรียนซึ่งเป็นอนาคตของชาติ

อนึ่ง มาตรา ๘๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานทางการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ” บทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน ดังนั้น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ผู้สนับสนุนการศึกษา ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษา การเรียน การสอน การนิเทศ การบริการการศึกษา และการปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา จะต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่อันสำคัญที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมไปถึงระเบียบแบบแผนของหน่วยงานการศึกษา คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี นโยบายรัฐบาล โดยถือเอาประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนเป็นสำคัญ ในบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นจุดเด่นของกรณีความสัมพันธ์ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งรวมถึงการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักเรียน นักศึกษาซึ่งอาจตกอยู่ในฐานะผู้เสียหายหรือพยานเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำความผิดวินัยได้ในหลายกรณี

นอกจากนี้ มาตรา ๘๘ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและระหว่างข้าราชการด้วยกัน หรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เรียน และประชาชนผู้มาติดต่อราชการ” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอธิบายความได้ว่า ข้อกำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติต่อผู้เรียน ดังนี้

ก. ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน^{๓๐}

ข. มีความสุภาพเรียบร้อยต่อผู้เรียน^{๓๑}

^{๓๐} ตัวอย่างความประพฤติที่ไม่เป็นแบบอย่างที่ดี ได้แก่ ประพฤติผิดทางเพศมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวถึงขั้นร่วมประเวณีกับคู่สมรสของผู้อื่น(ไล่ออก), มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวถึงขั้นร่วมประเวณีกับหญิงอื่นหรือคู่สมรสของผู้อื่น ทั้งที่ตนมีคู่สมรสอยู่แล้ว (ไล่ออก), บังคับขืนใจผู้อื่นให้มีเพศสัมพันธ์ (ไล่ออก), กระทำอนาจารผู้เรียน (ปลดออก), ปลอมเอกสารราชการจนเป็นเหตุให้ราชการหรือบุคคลอื่นเสียหายอย่างร้ายแรง (ไล่ออก), ปลอมลายมือชื่อผู้อื่นหาประโยชน์ (ไล่ออก), ทุจริตการสอบบรรจุหรือสอบเข้าทำงาน เช่น ไปสอบแทนผู้อื่น (ไล่ออก), หลอกลวงเรียกหรือเงินหรือทรัพย์สินโดยอ้างว่าสามารถฝากเข้าทำงานหรือเข้าเรียนต่อ (ไล่ออก), ทำร้ายร่างกายผู้เรียนจนบาดเจ็บสาหัส (ปลดออก), ต้มสุราขณะปฏิบัติหน้าที่ (ปลดออก), เมาสุราเสียราชการ (ปลดออก) ,เปิดเผยข้อสอบแล้วเรียกหรือเงิน (ไล่ออก), ยกยอกเงินที่มีผู้ฝากไว้ (ปลดออก) โปรดดู วัชร พงษ์นสาร, คู่มือ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, ๒๕๕๘, หน้า ๙ -๑๐.

ค. ให้การต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมต่อผู้เรียน

ส่วนกรณีความผิดทางวินัยร้ายแรงที่มีผู้เรียนมักตกเป็นผู้เสียหาย ได้แก่ กรณีตามมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “การกลั่นแกล้ง”^{๓๒} ดูหมิ่น เหยียดหยาม^{๓๓} กดขี่^{๓๔} หรือข่มเหง^{๓๕} ผู้เรียนหรือประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ มาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสพยาเสพติด หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด เล่นการพนันเป็นอาชญา หรือกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”^{๓๖}

ทั้งนี้ คดีพิพาทที่ปรากฏที่ผ่านมาตามคำวินิจฉัยของศาลมีการกระทำผิดทางวินัยจำนวนมากที่เกิดจากการที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำการขัดต่อบทบัญญัติมาตรานี้ เช่น กรณีข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาทำร้ายร่างกายผู้เรียน หรือกรณีที่ข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่าพยายามข่มขืนกระทำชำเราผู้เรียนโดยใช้กำลังประทุษร้าย กรณีข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาประพฤติตนมิชอบตติสิ่งเสพติด ติดการพนัน ใช้อำนาจหรือมีพฤติกรรมส่วนตัวที่ไม่เหมาะสม^{๓๗} เป็นต้น อันผู้เขียนจะได้นำเสนอคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องในบทต่อไป

^{๓๑} คำว่า “สุภาพเรียบร้อย” หมายถึงการแสดงออกทางกิริยาท่าทางหรือวาจาในลักษณะอ่อนโยน ละมุนละม่อม รวมทั้งใช้กิริยาวาจาที่ไม่หยาบคายและเหมาะสมแก่สถานที่ที่ด้วย” โปรดดู สมหมาย ชายเกตุ, “วินัยและการรักษาวินัย”, สพ.ตรัง เขต ๑, หน้า ๘.

^{๓๒} คำว่า “กลั่นแกล้ง”ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า หากความไม่เต็มใจให้ หากุบายให้ร้ายด้วยวิธีการต่าง ๆ แกล้งใส่ความ”

^{๓๓} คำว่า “ดูหมิ่น”ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ถูกเหยียดหยามผู้อื่นหรือแสดงกิริยาอาการดูถูกหรือรังเกียจ

^{๓๔} คำว่า “กดขี่” ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ข่มให้อยู่ในอำนาจของตน ใช้อำนาจบังคับเอาแสดงอำนาจเอา

^{๓๕} คำว่า “ข่มเหง”ตามพจนานุกรม มีความหมายว่า ใช้กำลังรังแก แกล้งทำความเดือดร้อนให้

^{๓๖} “การเสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด นอกจากจะเป็นการกระทำที่ผิดตามมาตราแล้ว ยังเป็นความผิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกด้วย ซึ่งระเบียบนี้มีมาตรการการดำเนินการทางวินัยอย่างเข้มงวด ครอบคลุมไปถึงผู้บังคับบัญชาที่ละเลยไม่ดำเนินการสืบสวน หรือดำเนินการทางวินัยกรณีมีการร้องเรียนกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยด้วย นอกจากนี้ หากมีกรณีมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งพักราชการและจะต้องลงโทษสถานหนักด้วย”, โปรดดู สมหมาย ชายเกตุ, “วินัยและการรักษาวินัย”, สพ.ตรัง เขต ๑, หน้า ๑๓.

^{๓๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๔/๒๕๕๑ กรณีใดจะถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามพฤติการณ์แห่งกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไปโดยถือความร้ายแรงของแต่ละองค์ประกอบทั้ง ๓ ประการดังกล่าวเป็นแนวทางพิจารณาโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นว่า ได้กระทำการอันทำให้ราชการได้รับความเสียหายกระทบต่อภาพพจน์ชื่อเสียงมากหรือไม่กรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูงได้รับการยกย่องว่าเป็นบุพชนียบุคคลเป็นพหุพิมพ์ – แม่พิมพ์ของชาติมีหน้าที่ถ่ายทอดความรู้อบรมสั่งสอนลูกศิษย์ให้เป็นคนดีแต่กลับมีพฤติการณ์ มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับภรรยาหรือสามีของผู้เรียนยอมก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการและความรู้สึกของสังคมเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

๓.๔ การดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดอื่นที่มีใช้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นผลจากการที่กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับโครงสร้างการบริหารราชการเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการจัดครอบคลุมหน่วยงานส่วนกลางประจำภูมิภาคต่างทั่วประเทศ ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และหน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบในงานสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมิได้ใช้บังคับแต่เฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัด สพฐ. เท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดอื่นอีกด้วย ดังนี้

๑) ครูในสังกัดมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

สถาบันการศึกษาสำหรับพระสงฆ์แห่งนี้มีพันธกิจด้านการผลิตบัณฑิตงานวิจัยงานบริการ วิชาการแก่ชุมชน และงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๓๖ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ตั้งวิทยาลัยขึ้นในบริเวณวัดบวรนิเวศวิหาร พระราชทานนามว่า “มหามกุฏราชวิทยาลัย” โดยมีพระราชประสงค์เพื่อเป็นที่ศึกษาเล่าเรียนของพระภิกษุสามเณร ทรงอุทิศพระราชทรัพย์บำรุงประจำปีและก่อสร้างสถานศึกษาวิทยาลัยแห่งนี้ขึ้น ครั้นเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๓๙ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จมาเปิดมหามกุฏราชวิทยาลัย พระองค์ทรงรับมหามกุฏราชวิทยาลัยอยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์และพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์บำรุงประจำปี อาศัยพระราชประสงค์ดังกล่าว สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส จึงทรงตั้งวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการของมหามกุฏราชวิทยาลัยขึ้น ๓ ประการ คือ ประการแรก เพื่อเป็นสถานศึกษาของพระภิกษุสามเณร ประการที่สอง เพื่อเป็นสถานศึกษาวิทยาการอันเป็นของชาติภูมิและของต่างประเทศ และประการสุดท้าย เพื่อเป็นสถานที่เผยแผ่พระพุทธศาสนา กรณียามหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาของสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายที่จัดการศึกษาในรูปแบบมหาวิทยาลัยพระพุทธศาสนา มีข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การสอบสวนพิจารณา การลงโทษ การสั่งพักงาน การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นกฎหมายเฉพาะในการดำเนินการทางวินัย^{๓๘}

^{๓๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖๔/๒๕๕๖ ในกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา โดยคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษทางวินัย แต่ก่อนที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมายจะสั่งลงโทษ ได้มีการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลพิจารณา ซึ่งปรากฏว่าคณะกรรมการทั้งสองชุดมีพระ ร. เป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเห็นว่าสมควรลงโทษทางวินัยให้หนักขึ้นในกรณีนี้ ปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารงานบุคคลไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใดที่จะต้องเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลจึงเป็นเพียงการกลั่นกรองงานให้กับผู้มีอำนาจออกคำสั่งเท่านั้น ไม่ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และแม้ว่าต่อมา พระ ร. จะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งให้ปลดบุคคล

๒) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร/พนักงานครู

เทศบาล

การมีสถานภาพเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น การเลื่อนระดับ การได้รับเงินโบนัสไม่ ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้กำหนดมาตรฐานให้นิยามว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนั้น พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เนื่องจากหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลเหมือนกัน แต่หากเป็นกรณีการดำเนินการทางวินัยครูเทศบาลให้นิยามว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน หากมิได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพัทลุง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้ "พนักงานเทศบาล" ให้ความรวมถึง พนักงานครูเทศบาลและบุคลากรทางการศึกษาในเทศบาล ส่วนกรณีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการกรุงเทพมหานครในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๘ หน้า ๒๘)

ดังกล่าวพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีของมหาวิทยาลัย ก็ไม่เป็นเหตุให้การพิจารณาจำคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนที่ ๔

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกระบวนการสำคัญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา^{๓๙} และมีความมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระบวนการดำเนินการทางวินัยมีกรอบหลักเกณฑ์ที่มีการกำหนดขึ้นค่อนข้างชัดเจนเช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับบริบทสังคมไทยมีสถานะที่ได้รับการยกย่องให้เป็นแม่พิมพ์ของชาตินั้นจึงมีความประเพณีที่อยู่ในกรอบกติกาของสังคมอันดีงาม ส่งผลให้กรอบแห่งวินัยครูมีลักษณะเฉพาะบางประการ อาทิเช่น มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ วางบทบัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน สังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียนและระหว่างข้าราชการด้วยกันหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เรียนและประชาชนผู้มาติดต่อราชการ” หรือกรณีมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนไม่ให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว” เป็นต้น ด้วยลักษณะเฉพาะของการบริหารบุคลากรทางการศึกษาและความมุ่งหมายให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น นอกจากเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการเป็นแบบอย่างที่ดีภายในสังคมและชุมชนดังกล่าว ดังนั้นจึงมีการตรากฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ “หมวด ๖ วินัยและการรักษาวินัย” นอกจากนี้ ยังปรากฏกฎหมายลำดับรองและหนังสือเวียน

^{๓๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศการบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

เป็นแนวทางปฏิบัติในแต่ละเรื่องในรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวข้างต้นแล้ว สามารถอธิบายขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้เป็น ๔ ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนการกล่าวหาหรือมีกรณีที่สงสัยว่ากระทำความผิดวินัย^{๔๐} ขั้นตอนการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น^{๔๑} ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย^{๔๒} และขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัย^{๔๓} การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย^{๔๔} และการร้องทุกข์^{๔๕} ทั้งนี้ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการทางวินัยดังกล่าวข้างต้นมีหลักเกณฑ์ย่อย ๆ อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องปฏิบัติตาม และการที่การดำเนินการไม่เป็นไปตามที่หลักเกณฑ์อันเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมอาจเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันนำมาสู่การฟ้องคดีและขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งเพิกถอนต่อไป

ในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ในหมวด ๖ (วินัยและการรักษาวินัย) และหมวด ๗ (การดำเนินการทางวินัย) เป็นบทบัญญัติที่ทั้งกำหนดหน้าที่และเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยนั้นบางส่วนที่มีได้ปรากฏในพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกรอบทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย ตลอดจนการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งปวง^{๔๖} ครอบคลุมถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย

อย่างไรก็ดี แม้บรรดากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจะสามารถเป็นแหล่งอ้างอิงที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะสามารถทราบได้ถึงกรอบการรักษาวินัยและรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยแล้ว แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองนับเป็นอีกแหล่งหนึ่งที่สามารถอธิบายแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยได้เป็นอย่างดี จึงนำแนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจมานำเสนอในส่วนนี้ โดยแบ่งหัวข้อตามกระบวนการและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวข้างต้น

^{๔๐} มาตรา ๙๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๔๑} มาตรา ๙๕ วรรคห้า และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๔๒} มาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๔๓} มาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๔๔} มาตรา ๑๒๑ ถึงมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๔๕} มาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๔๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๕ บรรดาคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับอื่นใด ให้หมายความรวมถึงข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใดที่บัญญัติไว้สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะ

๔.๑ ขั้นตอนการกล่าวหาหรือมีกรณีที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย

“การตั้งเรื่องกล่าวหา” เป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเมื่อปรากฏกรณีว่ามีมูลอันควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคนใดกระทำผิดวินัย เนื่องจากตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ” ประกอบกับมาตรา ๙๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน วางบทบัญญัติว่า “เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที” และวรรคห้ากำหนดต่อไปว่า “เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที”

นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีเงื่อนไขการพิจารณาเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบังคับบัญชา สอดคล้องกับที่มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๖ และมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติโดยสรุปให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการสอบสวนทางวินัย และมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา^{๔๗} ดังนั้น ภายหลังจากที่ปรากฏการกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการดำเนินการทางวินัยและต่อจากนั้นก็จะเป็นไปสู่ขั้นตอนต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการตามลำดับ

เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที ดังนั้น หากมีการร้องทุกข์กล่าวโทษโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาและมีพยานหลักฐานเบื้องต้น กรณีจึงไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที โดยในกรณีที่เห็นว่ามีมูลควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

^{๔๗} พัทธพงศ์ อมรวัฒน์, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้อำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัย”, รวมบทความทางวิชาการในโอกาสอายุ ๖๐ ปี วิษณุ วรรณ, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๖๐), ๓๒๑.

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (อ.ก.ค.ศ.^{๔๘} เขตพื้นที่การศึกษา สระบุรี เขต ๑) กล่าวอ้างว่า ได้มีการร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยหลายประการ สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดปทุมธานีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ผลปรากฏว่ามีมูลตามคำร้องเรียน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งกรมสามัญศึกษาลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าไม่มีการร้องเรียนและการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง อีกทั้ง ในสำนวนคดีนี้ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถึงแม้ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานว่าได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัย ก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่งกรมสามัญศึกษาลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ก็ตาม แต่ปรากฏว่าได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของโรงเรียนปทุมธานี “นันทมนิบำรุง” และผลจากการตรวจสอบปรากฏว่ามีการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง อันเป็นกรณีที่ถือได้ว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงเนื่องมาจากการจัดซื้อจัดจ้าง ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งกรมสามัญศึกษาลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับพฤติการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามวิธีการที่เห็นสมควรแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการจัดซื้อพัสดุเพื่อปรับปรุงอาคารเรียนชั่วคราวเพื่อใช้เป็นห้องเรียนของฝ่ายบริการและงานอาคารสถานที่ นาย ส. ซึ่งดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๒ รักษาการผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนฝ่ายบริการ เป็นผู้เสนอเรื่องต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อขอจัดซื้อวัสดุ ๗ รายการ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๓,๐๑๔ บาท และเป็นผู้ลงนามในรายงานขอซื้อพัสดุ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ ทั้งในตำแหน่งพัสดุหมวด หัวน้ำหมวด และหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุโรงเรียน ทั้งที่ไม่ได้เป็นผู้มีหน้าที่ดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้ลงนามอนุมัติตามที่ขอซื้อ อีกทั้ง ในวันเดียวกันนั้น ผู้ฟ้องคดีได้แต่งตั้ง นาย ส. เป็นประธานกรรมการตรวจรับพัสดุที่จัดซื้อดังกล่าว ส่วนในใบตรวจรับพัสดุนาย ส. ได้ลงนามในฐานะประธานกรรมการตรวจรับพัสดุ และยังได้ลงนามในฐานะผู้รับมอบพัสดุจากคณะกรรมการตรวจรับพัสดุด้วย ซึ่งปรากฏว่าการจัดซื้อพัสดุของโรงเรียนปทุมธานี “นันทมนิบำรุง” ได้มีการจัดซื้อในราคาต่อหน่วยสูงกว่าที่หน่วยงานอื่นซื้อทั้งที่ซื้อจากร้านเดียวกัน จึงเห็นได้ว่า ในการจัดซื้อพัสดุเพื่อปรับปรุงอาคารเรียนชั่วคราวเป็นห้องเรียนมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๗ และข้อ ๒๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ อีกทั้ง งานปรับปรุงอาคารเรียนชั่วคราวไม่ใช่งานที่จำเป็นและเร่งด่วนที่ไม่อาจคาดหมาย

^{๔๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๗ ก.ค.ศ. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ” เพื่อการใด ๆ แทน ก.ค.ศ. หรือทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการอื่นที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ในกรณีที่ตั้ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ให้ตั้งจากกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อยสองคน และกรรมการ ก.ค.ศ. ที่เป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด และให้นำมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ได้ล่วงหน้า ฉะนั้น การจัดซื้อพัสดุเพื่อปรับปรุงอาคารเรียนชั่วคราวของโรงเรียนปทุมธานี “นันทมนิ บำรุง” จึงมิใช่กรณีที่จะดำเนินการตามข้อ ๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แต่อย่างใด เมื่อการจัดซื้อพัสดุของโรงเรียนปทุมธานี “นันทมนิบำรุง” ไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาย ส. ได้อนุมัติการจัดซื้อพัสดุดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งข้อ ๖ ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครู ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนไม่เกิน ๕% เป็นเวลาไม่เกินสามเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ปฏิบัติราชการแทนได้มีคำสั่งกรมสามัญศึกษาลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน จึงเป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะหักล้างการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยได้ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เมื่อการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติราชการแทนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย การกระทำดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองที่จะต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๙/๒๕๕๔)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากที่นาง ส. ทำหนังสือลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ ร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการครูผู้หนึ่งต่อผู้อำนวยการโรงเรียน โดยระบุว่า ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เวลา ๒๒.๓๐ นาฬิกา ข้าราชการครูคนดังกล่าวได้บุกรุกเข้าไปในบ้านพักของนาง ส. และพยายามข่มขืนกระทำชำเรา ส. ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนได้นำหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าวเสนอต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต ๒ (เดิม) เพื่อดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการครูคนนั้น ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประจวบคีรีขันธ์ เขต ๒ (ผู้อำนาจการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต ๒ เดิม) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครูที่ถูกกล่าวหา อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กรณีปรากฏตัวผู้กล่าวหาและมีพยานหลักฐานเบื้องต้นอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๒/๒๕๕๙)

ส่วนกรณีที่เกี่ยวข้องกับเวลาที่เกิดเหตุที่เป็นมูลในการดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่ว่าเหตุที่ถูกกล่าวหาจะเกิดขึ้นก่อนหน้าเมื่อใดก็ตาม ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาผู้นั้นย่อมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อกล่าวหาอันได้ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

พนักงานครูเทศบาล ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ตามคำสั่งลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ กรณีไม่ส่งผลคะแนนสอบการประเมินผลการเรียนในภาคเรียนที่ ๒/๒๕๔๓ พนักงานครูเทศบาลคนดังกล่าวเห็นว่าการตั้งข้อกล่าวหาและตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนตนเป็นเหตุที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๓

จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบนั้น เห็นว่า ในการดำเนินการทางวินัยนั้น แม้เหตุการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีจะเกิดขึ้นตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๓ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยไม่ว่าเหตุที่ถูกกล่าวหาจะเกิดขึ้นเมื่อใด ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาผู้นั้นย่อมดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อกล่าวหาได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีของผู้ฟ้องคดี ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศอื่นใดกำหนดระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยในกรณีดังกล่าวไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำเหตุแห่งระยะเวลาเป็นข้อต่อสู้เพื่อให้ตนเองพ้นจากการกระทำผิดได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓/๒๕๕๖)

ปัญหาสำคัญของสังคมไทยโดยเฉพาะในวงราชการประการหนึ่งคือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน^{๔๙} ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหน้าที่ของผู้เป็นข้าราชการแล้ว โดยพื้นฐานข้าราชการมีหน้าที่เกี่ยวกับ “ความซื่อสัตย์” (l'obligation d'honnêteté) อาทิเช่น ข้าราชการต้องหลีกเลี่ยงไม่นำเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ไม่ยกยอกเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการรวมไปถึงไม่รับสิ่งของหรือผลประโยชน์จากบุคคลอื่นใดเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลเหล่านั้น^{๕๐} เป็นต้น การฝ่าฝืนหลักความซื่อสัตย์ดังว่านี้ ย่อมนำมาซึ่งความรับผิดทางวินัย และยังอาจเกิดความรับผิดทั้งทางอาญาและทางแพ่งตามมาด้วย

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาเมื่อส่วนราชการตรวจพบการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการแล้วปรากฏว่ามีกรณีที่เกิดขึ้นจำนวนหนึ่งที่ข้าราชการขอลาออกจากราชการโดยหวังจะทำให้หลุดพ้นจากความผิดทางวินัย ในกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น จึงได้มีความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับสำนักงาน ก.พ. พิจารณาวางแนวทางเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรณีเมื่อข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นการกระทำการใดเป็นความผิดอย่างร้ายแรง ก็จะถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย แม้ภายหลังผู้ถูกกล่าวหาจะออกจากราชการไปแล้ว หากมิใช่เพราะเหตุตายแตกต่างไปจากเดิม^{๕๑} โดยมาตรการทางกฎหมายแบบใหม่นี้ปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ยกเลิกความในมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๐๒ ใหม่

^{๔๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๘๔ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสมอภาคและเที่ยงธรรม มีความวิริยะ อุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

^{๕๐} พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๙), หน้า ๒๗.

^{๕๑} ผู้จัดการออนไลน์, “กฤษฎีกา เปิดช่องแก้ ๕ กฎหมายให้อำนาจหน่วยงาน พ้นวินัยราชการซึ่งลาออก หวังหลุดความผิด กำหนดลงโทษภายใน ๓ ปีนับแต่วันออก”, (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๑), จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9610000119611>. (สืบค้นข้อมูลเมื่อ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๔)

อันมีสาระสำคัญว่า ในกรณีปกติเมื่อข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นการกระทำการใดเป็นความผิดอย่างร้ายแรง ก็จะถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ภายหลังผู้ถูกกล่าวหาจะออกจากราชการไปแล้ว หากมิใช่เพราะเหตุตาย กรณีก็อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ และกำหนดให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสอบสวนพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติใหม่ของมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ นอกจากนี้ มีการขยายระยะเวลาการดำเนินการสอบสวนออกไป โดยกำหนดให้ต้องส่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการแล้ว กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สามารถกล่าวหาเกี่ยวกับความผิดทางวินัยหลังจากข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว กฎหมายกำหนดให้ต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ซึ่งเป็นการผ่อนคลายนข้อจำกัดในเรื่องการกล่าวหาข้าราชการที่ออกจากราชการไม่ใช่เพราะเหตุตาย นอกจากนี้ ยังเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่กำหนดให้การกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้กล่าวหาสามารถยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ แม้ผู้ถูกร้องพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้^{๕๒}

^{๕๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๑๐๒ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตายมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำหรือละเว้นการกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการว่า ในขณะที่รับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต้องส่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกล่าวหา หรือฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาหลังจากที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดออกจากราชการแล้ว ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ โดยต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องส่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ สำหรับกรณีที่เป็น

ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามมาตรา ๘๘ วรรคเจ็ด จะต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือองค์การตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เพราะเหตุกระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด หรือมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดหรือมีมติ แล้วแต่กรณี

การดำเนินการทางวินัยตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา ๑๐๓

ในส่วนของแนวคำวินิจฉัยนั้น เมื่อแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา ยังไม่ปรากฏกรณีนี้ซึ่งเป็นกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นคำพิพากษาของ ศาลปกครองสูงสุด จึงขอนำแนวคำวินิจฉัยของข้าราชการพลเรือนเป็นแสดงไว้แนวทาง ดังต่อไปนี้

เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยนั้น ผู้ถูกกล่าวหา อยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๔ ประกอบมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งอยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ มีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และผู้นั้นต้องออกจากราชการ เพราะผลการทดลองปฏิบัติราชการต่ำกว่าเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไปแล้วก็ตาม ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการทางวินัยได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ ออกจากราชการ ด้วยเหตุนี้ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เสมือนว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และเมื่อนับตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้ผู้ถูกกล่าวหาออกจาก ราชการ จนถึงวันที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ รวมเป็นเวลา ๑๓๑ วัน ยังอยู่ใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากราชการ ดังนั้น อธิบดีกรมราชทัณฑ์ จึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง แก่ผู้ถูกกล่าวหาได้เสมือนหนึ่งว่า ผู้ถูกกล่าวหายังไม่ออกจากราชการตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๕/๒๕๖๐ และคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๔/๒๕๖๑ วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน)

สำหรับการยื่นข้อกล่าวหาขึ้น เดิมตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ต้องกล่าวหาในขณะที่บุคคลนั้นยังมีสถานะเป็น ข้าราชการพลเรือน ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลาออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยประสงค์ขอลาออกในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการยับยั้ง การอนุญาตให้ลาออก การลาออกของผู้ฟ้องคดีจึงย่อมมีผลบังคับตามกฎหมายในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันยื่นหนังสือขอลาออก ทั้งนี้ ตามข้อ ๓ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ และโดยที่ คำสั่งที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้ระบุรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีได้ออกจากราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งตรงตามผลของกฎหมายที่เกิดขึ้น ส่วนการแจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นหนังสือตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว แม้จะล่วงเลยกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วัน ออกจากราชการ ก็หาไม่ผลกระทบบกระเทือนถึงผลแห่งการลาออกที่เป็นไปตามกฎหมายและ ตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีไม่ ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีกรณีขาดราชการติดต่อ ในคราวเดียวกันอันเป็นความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ รวมเป็น

เวลาเกินกว่าสิบห้าวัน ผู้บังคับบัญชาจึงต้องกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าได้กระทำความผิดวินัยในกรณีดังกล่าว ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐๖^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นข้าราชการแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่าในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ได้มีการกล่าวหาหรือให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงใด ๆ ในกรณีการขาดราชการระหว่างเวลาดังกล่าว คงปรากฏข้อเท็จจริงแต่เพียงว่า ผู้บังคับบัญชาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ถึงผู้ฟ้องคดีให้ชี้แจงเหตุผลที่ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการในระหว่างเวลาดังกล่าวเท่านั้น กรณีจึงต้องฟังว่าไม่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความหรือละเว้นกระทำการที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีก่อนเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะออกจากราชการ ดังนั้น จึงต้องถือว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ได้กระทำขึ้นภายหลังเวลาที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๙/๒๕๕๕)

ข้อสังเกต ความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย^{๕๔} ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๐๓ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ น.ว. ๑๒๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๐๓ ประกอบมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว.๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ กำหนดแนวทางการลงโทษให้ควรไล่ออกจากราชการสถานเดียว ไม่อาจนำเหตุผลหย่อนโทษใด ๆ มาลดหย่อนโทษได้ ทั้งนี้ มีข้อพึงระมัดระวังว่า มติคณะรัฐมนตรีข้างต้นเป็นเพียงแนวทางการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษแก่ข้าราชการซึ่งกระทำผิดวินัยเท่านั้น มิใช่กฎที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลพินิจตัดสินใจแตกต่างไปได้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชายังคงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยและยังสามารถนำเหตุ

^{๕๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา ๑๐๔ วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๙ และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนหนึ่งว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ก็ให้งดโทษเสียได้

^{๕๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๘๗ ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการ และผู้เรียน จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควรมิได้

การละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือการละทิ้งราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ลดหย่อนโทษมาพิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐๓/๒๕๕๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๒๐๙/๒๕๖๐)

เนื่องจากคดีพิพาทตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๙/๒๕๕๕ ข้างต้น เป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นในขณะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลบังคับใช้ โดยมาตรา ๑๐๖ เดิม บัญญัติให้ต้องกล่าวหาในขณะที่ยังมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งหากมีการกล่าวหาต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายโดยถูกต้องแล้ว แม้ภายหลังผู้ถูกกล่าวหาจะออกจากราชการ เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจก็ยังมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยต่อไปเสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นใช้บังคับ โดยความในมาตรา ๑๐๖ เดิม ถูกนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งยังคงกำหนดให้ต้องกล่าวหาในขณะที่ยังมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนเช่นเดิม แต่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนเอาไว้ โดยต้องดำเนินการสอบสวนภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ แต่ปัจจุบันได้มีการแก้ไขมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งนอกจากตอนท้ายของวรรคหนึ่งจะได้มีการขยายระยะเวลาการดำเนินการสอบสวนออกไป โดยกำหนดให้ต้องสั่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการแล้ว ในวรรคสองยังได้กำหนดให้สามารถกล่าวหาหลังจากข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการไปแล้วด้วย โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องเริ่มดำเนินการสอบสวนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ ซึ่งเป็นการผ่อนคลายเป็นข้อจำกัดในเรื่องการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการมิใช่เพราะเหตุตาย และเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่กำหนดให้การกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้กล่าวหาสามารถยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้แม้ว่าผู้ถูกร้องจะพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไปแล้ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในกรณีนี้ โดยให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐๒ เดิมแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และกำหนดบทบัญญัติใหม่ในทำนองเดียวกันกับมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒) โดยมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒) กำหนดให้กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดซึ่งออกจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตายมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือก่อนออกจากราชการว่า ขณะรับราชการได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาคดีอาญาก่อนออกจากราชการว่า ในขณะรับราชการได้กระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับ

ราชการหรือความผิดลหุโทษผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา
ดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจาก
ราชการ แต่ต้องสั่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ โดยปรากฏแนวคำวินิจฉัย
ของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ ต่อมา
ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ในปีเดียวกัน อันเป็นกรณีมีหนังสือกล่าวหา
หลังจากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินสองปีตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ การรับ
คำกล่าวหาและดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงจนมีมติ จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่ขัดต่อมาตรา ๘๔
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ถือเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และไม่อาจนำความ
ในมาตรา ๘๔ ใหม่แทน ซึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับใช้ขณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ริเริ่มดำเนินการไต่สวน
ข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย มาใช้บังคับกับกรณีการกล่าวหาในกรณีนี้ได้ ดังนั้น
มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นผลให้
การดำเนินการสอบสวนทางวินัยซึ่งต้องถือตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการ
กระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่ง
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๖๓)

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๖๓ เป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นขณะที่
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๘๔ เดิม ยังมีผลใช้บังคับ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๔ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และต่อมา
ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๔๒ และตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นใช้บังคับ โดยความในมาตรา ๑๐๖ เดิม แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๑๐๒ เดิมแห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙^{๕๕}
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๖๑

^{๕๕} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑
มาตรา ๕๙ ในการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐบรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ให้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน

ภายใต้บังคับมาตรา ๕๕ การกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ ให้กล่าวหาในขณะที่ผู้ถูกร้อง เป็นเจ้าพนักงาน
ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไม่เกินห้าปีแต่ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหา
ที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจาก
การเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่มีการยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาหรือกรณีที่ยกเหตุอันควรสงสัยขึ้นไต่สวนภายใน กำหนดเวลาตาม
วรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการกับเจ้าพนักงานของรัฐอื่น ซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือ
ผู้สนับสนุนในเรื่องนั้นได้ด้วย ไม่ว่าผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือ พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว

๔.๒ ขั้นตอนการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น

เมื่อมีการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาว่าข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดทางวินัยตามกฎหมายเรียกร้องให้ผู้บังคับบัญชารับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานด้วยความรอบคอบก่อนดำเนินการตามกระบวนการต่อไป โดยกฎหมายกำหนด “สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง” ไว้เป็นหลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับความยุติธรรม โดยหลักการนี้เรียกร้องให้มีการรับฟังข้อโต้แย้งของข้าราชการหรือบุคลากรที่ถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัย โดยจะต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกสอบสวนอย่างเพียงพอ และแจ้งสิทธิในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อโต้แย้งข้อเท็จจริงตามที่ถูกกล่าวหา รวมถึงให้เวลาและโอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้แสดงข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหา^{๕๖} และกรณีที่พยานหลักฐานเพิ่มเติมต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและโต้แย้ง ซึ่งโดยหลักในการดำเนินการทางวินัยจะเกิดขึ้นโดยการริเริ่มของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น (Ex officio) โดยตามมาตรา ๙๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดหน้าที่ริเริ่มกระบวนการสืบสวนข้อกล่าวหาว่าบุคลากรกระทำผิดทางวินัยเป็นหน้าที่ผู้บังคับบัญชาและมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อได้รับรายงานหรือได้รับทราบการกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นว่ามีมูลอันควรกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ซึ่งหากการสืบสวนเบื้องต้นมีมูล มีข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอประกอบข้อสงสัยหรือข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหา น่าจะกระทำผิดวินัยฐานใดตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็จะเข้าสู่กระบวนการดำเนินการทางวินัย^{๕๗}

ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง ถูกร้องเรียนกล่าวโทษว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ต่อมาคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสืบสวนว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยสองกรณี คือ (๑) สั่งการให้ครูของโรงเรียนนำจกัรเย็บผ้าที่จะทำลายเอาไปขายเพื่อนำเงินมาพัฒนาห้องเย็บผ้า และ (๒) สั่งการให้นำอาหารเสริม (นม) ที่เหลือจากการแจกนักเรียนไปขายให้แก่ครูในโรงเรียนในราคาถูก ต่อมา เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (ภายหลังได้เปลี่ยนเป็นเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และเมื่อได้รับรายงานผลการสอบสวนแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาและเป็นการประพฤติดุชฉัย เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว และได้ลดโทษเป็นตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน ผู้อำนวยการโรงเรียนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในขั้นตอนของการสืบสวนหาข้อเท็จจริงนั้น มีการเปลี่ยนตัวคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในประเด็นของคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่าผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเดิม) สามารถเปลี่ยนตัวคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๙๙

^{๕๖} พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์, *เชิงอรรถที่ ๕๐*, หน้า ๗๕ – ๗๘.

^{๕๗} นิติกร ชัยวิเศษ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวินัยข้าราชการ*, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๔), หน้า ๔๖ – ๔๗.

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที และมาตราดังกล่าวยังได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการสืบสวน โดยสามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนได้ เมื่อปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการครูว่ากระทำความผิดทางวินัย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เดิม) จึงมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงได้ และเมื่ออำนาจในการสืบสวนเป็นของผู้บังคับบัญชา การเปลี่ยนตัวคณะกรรมการสืบสวนก็เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถกระทำได้เช่นกัน เมื่อไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการที่แต่งตั้งใหม่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีกล่าวหาข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา และข้าราชการครูคนดังกล่าวก็ไม่ได้คัดค้านคณะกรรมการที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งขึ้นใหม่ การที่ผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนคณะกรรมการสืบสวนจึงไม่ขัดกับบทบัญญัติของมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๔/๒๕๕๘)

ในส่วนของการขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ในประเด็นที่เมื่อตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปแล้ว จะสามารถเปลี่ยนได้หรือไม่นั้น โดยที่การสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่น่าสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้เรียกรับเงินจากครูผู้ส่งผลงานเพียงรายเดียวดังนั้น การที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงรับฟังพยานอื่นนอกเหนือจากพยานที่มีการกล่าวอ้างในการเริ่มต้นตั้งข้อหา โดยเป็นพยานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหาในการเรียกรับเงินจากครูผู้ส่งผลงานทางวิชาการพยานดังกล่าวจึงรับฟังได้ และการดำเนินการดังกล่าวย่อมไม่เป็นเหตุให้การดำเนินการสืบสวนไม่ชอบแต่อย่างใด ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ข้าราชการครูคนหนึ่ง ถูกไล่ออกจากราชการ เนื่องจากเรียกรับเงินจากคณะครูที่ส่งผลงานทางวิชาการ แต่ข้าราชการครูดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าในการสืบสวนข้อเท็จจริงมีการนำพยานบุคคลอื่นเข้าสอบปากคำนอกเหนือจากพยานที่มีการกล่าวอ้าง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๙๕ วรรคห้า บัญญัติว่า เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐานให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการณ์ไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่าการณ์มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที ดังนั้น การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ได้สั่งการให้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงเนื่องจากได้รับเรื่องร้องเรียนจากคณะครูในสังกัดถึงพฤติกรรมของข้าราชการครูที่ถูกกล่าวหา จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๕ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยถือเป็นการดำเนินการสืบสวนในเบื้องต้นว่า การกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยดังกล่าวนั้น มีมูลความจริงหรือไม่ เพียงใด ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่น่าสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เรียกรับเงินจากครูผู้ส่งผลงานเพียงรายเดียว ดังนั้น การที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงรับฟังพยานอื่นนอกเหนือจากพยานที่มีการกล่าวอ้างในการเริ่มต้นตั้งข้อหา โดยเป็นพยานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดของผู้ฟ้องคดีในการเรียกรับเงินจากครูผู้ส่งผลงานทางวิชาการ พยานดังกล่าวจึงรับฟังได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๐๗/๒๕๖๐)

๔.๓ ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาที่ถูกกล่าวหา หรือพิจารณาในเบื้องต้นปรากฏว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยแล้ว มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมิชักช้าต่อไป และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

“การสอบสวนทางวินัย” ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญในกระบวนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการโดยมีกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผลของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย การคัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย การพิจารณาการสอบสวน และการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน ซึ่งหากการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ก็อาจทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ การดำเนินการในการพิจารณาสอบสวน การแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานในขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยถือเป็นขั้นตอนที่อาจมีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในหลายกรณี ซึ่งนอกจากจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับกฎระเบียบของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้ว ยังต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วย

ข้อสังเกต สิ่งสำคัญที่สุดในการดำเนินการทางวินัย คือ หลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย (les garanties disciplinaires) ซึ่งเป็นหลักที่มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ฝ่ายปกครองหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ ขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญหรือเป็นหลักประกันที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ ได้แก่ การเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาทั้งสิ้น ๓ ประการ คือ สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง สิทธิที่จะได้รับการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย^{๕๘}

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยในขั้นนี้ ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

๑) อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ข้อ ๒ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ว่า จะกระทำต่อเมื่อมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย หรือได้มีการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นตามมาตรา ๙๕ วรรคห้าแล้ว และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย

^{๕๘} พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, *เชิงอรรถที่ ๑๒*, หน้า ๗๘ – ๗๙.

สำหรับผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นนั้น มาตรา ๙๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที และมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และหากเป็นกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา ๙๘ วรรคสอง ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อย่างไรก็ตาม หากผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง ในมาตรา ๑๐๐ วรรคหก ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ระดับเหนือขึ้นไป มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง หรือมาตรานี้ได้ ดังคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

ข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่าประพฤติมิชอบจากข้าราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีถูกกล่าวหาว่าพยายามข่มขืนกระทำชำเราหญิงอื่นที่มีใจภักดีโดยใช้กำลังประทุษร้าย ข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่าผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ใช่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๙๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูได้กระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวทันที ซึ่งในคดีนี้ก็คือ ผู้อำนวยการโรงเรียน ดังนั้น การที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแจ้งให้โรงเรียนรายงานข้อเท็จจริงในกรณีที่ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาพยายามข่มขืนกระทำชำเรานักเรียนแล้ว แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้อำนวยการโรงเรียนได้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ดังกล่าวให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบหรือดำเนินการทางวินัยอย่างใดกับข้าราชการครูดังกล่าว ประกอบกับพฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เสื่อมเสียต่อภาพพจน์และจรรยาบรรณของวิชาชีพครู จึงควรริบดำเนินการให้ปรากฏข้อเท็จจริง กรณีดังกล่าวจึงถือเป็นเหตุได้ว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีระดับเหนือขึ้นไปจึงชอบที่จะออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้เองโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๗/๒๕๕๗)

๒) องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

คณะกรรมการสอบสวนวินัยต้องมียกประกอบตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ข้อ ๓ ของ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ตั้งจากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนอย่างน้อยอีกสองคน โดยให้กรรมการสอบสวนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้ ในกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา สำหรับตำแหน่งที่มีวิทยฐานะประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งและมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าหรือเทียบไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา โดยกรรมการสอบสวนจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายหรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือรับรอง หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการ

ทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน ส่วนกรณีของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยชัดแจ้ง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาจึงหาจำต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าข้าราชการครูดังกล่าว และคณะกรรมการสอบสวนหาจำต้องต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี หากองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ถูกต้องโดยไม่ใช้ความบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญ ก็ไม่ถึงขนาดที่จะทำให้การสอบสวนเสียไป กรณีเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ดังปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ข้าราชการครูถูกร้องเรียนกล่าวหาว่า รวบรวม ๔ กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง ละทิ้งหน้าที่ราชการในชั่วโมงสอน โดยออกนอกสถานศึกษาในเวลาราชการโดยไม่ได้รับอนุญาต กรณีที่สอง ลงเวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่มีความพร้อม กรณีที่สาม ประพฤติชั่ว โยนความผิดให้คนอื่นกรณีไฟไหม้ก่อไฟของโรงเรียน และกรณีที่สี่ ปลอมแปลงลายมือชื่อของผู้อื่น ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และต่อมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวให้ดำเนินการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงด้วย และต่อมาได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองบัวลำภู เขต ๒ ลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูคนดังกล่าว ข้าราชการครูเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ประธานกรรมการสอบสวนที่มีตำแหน่ง คศ.๒ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต่ำกว่าข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาซึ่งมีตำแหน่งครู คศ.๓ ครูชำนาญการพิเศษ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มิใช่การสอบสวนกรณีมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่จะต้องให้อำนาจการสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยการอนุมัติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งตามมาตรา ๕๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้บริหารสถานศึกษาและเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีได้ ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้ การแต่งตั้งและองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงมิได้มีกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยชัดแจ้ง แตกต่างจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อ ๒ และข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาจึงหาจำต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าข้าราชการครูดังกล่าว และคณะกรรมการสอบสวนหาจำต้องต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคนแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนที่มีตำแหน่ง คศ.๒ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต่ำกว่าข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาซึ่งมีตำแหน่งครู คศ.๓ ครูชำนาญการพิเศษนั้น จึงมิได้เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๕๗)

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ถูกลงโทษปลดออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยในกรณีมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับนักศึกษา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีข้อกล่าวอ้างประการหนึ่งว่า ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือน จึงขัดต่อข้อ ๓ วรรคสอง ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ ๓ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีจำเป็นจะมีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยก็ได้ ... และมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก วรรคสอง บัญญัติว่า กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีหน้าที่ทำงานทางธุรการให้กับคณะกรรมการสอบสวน เช่น จัดเตรียมและรวบรวมเอกสาร นัดหมายการประชุม เป็นต้น เท่านั้น ไม่มีอำนาจร่วมพิจารณาและลงมติ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ช่วยเลขานุการไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือน ก็ไม่ใช่ความบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้การสอบสวนเสียไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๖๑/๒๕๖๓)

หมายเหตุ คดีนี้เป็นคดีพิพาทที่เกิดในขณะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนกำหนดอยู่ในข้อ ๓ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจะมีผู้ช่วยเลขานุการที่แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองหรือแต่งตั้งจากพนักงานราชการหรือลูกจ้างประจำด้วยก็ได้ ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวถูกนำมากำหนดไว้ในข้อ ๑๘ วรรคสี่ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๖๑/๒๕๖๓ ข้างต้นจึงยังสามารถเป็นทิศทางของคำวินิจฉัยสำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้

๓) ผลของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

เมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต้องประชุมวางแผนทางการสอบสวน และเรียกผู้ถูกกล่าวหามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบและผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใดเมื่อใดอย่างไร อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่ากรณีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งนั้น ข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา^{๕๙} กำหนดให้ประธานกรรมการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยเร็ว ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเป็นผู้ทำการสอบสวนหรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ก็ได้ ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

^{๕๙} ปัจจุบันได้มีการยกเลิกกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และให้ใช้กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่ยังคงหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวเช่นเดิมกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ โรงเรียน บ.ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ เดิม) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครู กรณีเป็นกรรมการผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินและเป็นกรรมการเก็บรักษาเงินของโรงเรียนทำให้เงินโครงการ อาหารกลางวันตามทะเบียนคุมเงินนอกงบประมาณขาดหายไปจากบัญชีเงินฝากของโรงเรียน ต่อมา ในการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนพบความผิดประเด็นใหม่เพิ่มขึ้นอีก กล่าวคือ มีการเบิกถอนเงิน โครงการอาหารเสริม (นม) ออกจากบัญชีเงินฝากธนาคารของโรงเรียนโดยมิชอบ คณะกรรมการสอบสวน จึงมีมติให้เพิ่มข้อกล่าวหาในประเด็นดังกล่าวเข้าไปด้วย ผลการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวน มีความเห็นว่าการกระทำของข้าราชการครูเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง และ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรได้รับโทษไล่ออกจากราชการ และ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีมติ เห็นด้วยกับการพิจารณาโทษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ (สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ เดิม) จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ข้าราชการครู อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ ก.ค.ศ. ได้พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ ข้าราชการครูจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษข้าราชการครูออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้นากฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วย การสอบสวนพิจารณา ตามมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ เดิม) มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครูจากกรณีมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการ เบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน และต่อมาคณะกรรมการสอบสวนพบว่า ข้าราชการครูมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน ซึ่งเป็น ข้อกล่าวหาในเรื่องอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้ง เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าประธาน กรรมการสอบสวนได้แจ้งกรณีที่พบการกระทำความผิดวินัยเรื่องใหม่ต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ เดิม) ซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่กลับดำเนินการสอบสวนต่อไป คณะกรรมการสอบสวน จึงไม่มีอำนาจในการสอบสวนข้าราชการครูในเรื่องมีพฤติการณ์ทุจริตในการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน เนื่องจากยังมิได้มีการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในเรื่องดังกล่าว แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปว่า คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ข้าราชการครู ได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาเรื่องพฤติการณ์ทุจริตในการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน แต่ก็ไม่ทำให้การสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวกลายเป็นการสอบสวนที่ชอบ ด้วยกฎหมายไปได้ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยในกรณีกล่าวหาว่าข้าราชการครู มีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนนั้น แม้ว่าการดำเนินการ สอบสวนในส่วนข้อกล่าวหาทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน

จะเสียไป แต่ก็ไม่กระทบกระเทือนถึงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการครู กรณีมีพฤติการณ์เกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน ซึ่งเป็นการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยถูกต้องแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๗)

๔) ความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ในการสอบสวนทางวินัยนั้น เช่นเดียวกับการพิจารณาทางปกครองทั้งปวงที่ผูกพันกับ “หลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality)” ถือเป็นหลักการที่สำคัญ โดยในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรง ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้น ๆ ต้องมิใช่คู่กรณีเสียเองตลอดจนต้องไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคู่กรณี เช่น เป็นคู่หมั้น คู่สมรส หรือเป็นญาติของคู่กรณี และต้องไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้พิทักษ์ หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองดังกล่าวต้องไม่เป็นเจ้านี่ ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณีด้วย ซึ่งโดยหลักการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการทุกประเภทจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการเอาไว้ตามแต่ละประเภทข้าราชการ

กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีการกำหนดรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่หากพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดในเรื่องหลักความเป็นกลางไว้ หรือมีการกำหนดไว้แต่มีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีก็ต้องนำบทบัญญัติตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งวางบทบัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ในการดำเนินการทางวินัยนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสอบสวนทางวินัยมีสถานะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามที่กล่าวข้างต้น โดยหลักเช่นว่านี้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ ซึ่งกำหนดไว้ ๖ กรณีด้วยกัน โดยเหตุเหล่านี้ถือได้ว่าเป็น “เหตุที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางที่เป็นสภาพภายนอก” ที่แสดงออกในลักษณะความสัมพันธ์ที่มีต่อคู่กรณีในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไรก็ดี กรณีที่อาจขัดต่อหลักความเป็นกลางยังมีอีกกรณีหนึ่งที่เรียกว่า “หลักความเป็นกลางที่เป็นสภาพภายใน” ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง สภาพร้ายแรงเช่นว่านี้ แม้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๖ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดลักษณะว่ากรณีใดจะถือเป็นสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางจึงต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้ ดังนี้

เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีในขณะปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานทะเบียนวิทยาลัยเทคนิคอุดรดิตถ์กระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคอุดรดิตถ์) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีและมีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ชอบที่จะต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี หรือถ้าสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัย

โดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ แต่ถ้าเห็นว่ามีความผิดที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ก็ชอบที่จะดำเนินการทางวินัยทันที ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีกรณีแก้ไขผลการเรียนในใบ รบ. ๑ ปวช. ๓๐ (๓๓) ของนาย ช. นักศึกษาแผนกวิชาช่างอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีผลจากไม่จบการศึกษาเป็นจบการศึกษา เป็นการกระทำโดยมิชอบและมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีได้ตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับ มาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และถ้าทำการสอบสวนแล้วพบว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจกำหนดโทษและสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีไม่เกิน ๕% ไม่เกินหนึ่งเดือน ได้ตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๓ ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีตั้งแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อทำการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน และการพิจารณากำหนดโทษเป็นการพิจารณาทางปกครอง และคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% ไม่เกินหนึ่งเดือน เป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาคำผิด การกำหนดโทษและการสั่งลงโทษอันเป็นการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงนำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้นทราบเรื่องผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๓๙ แต่มาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยก่อนที่นาย อ. จะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% ไม่เกินหนึ่งเดือน นาย อ. และผู้ฟ้องคดีมีปัญหาความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในเรื่องส่วนตัวและหน้าที่ราชการจนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในของนาย อ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว นาย อ. จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนี้ได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเนื่องจากกรณีนี้มีใช้กรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน เพราะยังมีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ฟ้องคดีและนาย อ. ที่สามารถดำเนินการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณาความผิด กำหนดโทษและสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๓๙)

ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน และไม่ใช่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ อันจะเป็นข้อยกเว้น มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้นดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี โดยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน พิจารณาความผิด และพิจารณาโทษโดยมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ผู้ฟ้องคดี ๕% ไม่เกินหนึ่งเดือน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) ที่มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ส่วนคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีที่ถูกตัดไปโดยมิชอบ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เลื่อนขั้นเงินเดือนในปีงบประมาณ ๒๕๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% ไม่เกินหนึ่งเดือนแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องพิจารณาคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไปเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการคืนเงินเดือนที่ถูกตัดไป และการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีหรือทุกครึ่งปี แล้วแต่กรณีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามที่กฎหมายและระเบียบในเรื่องดังกล่าว กำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๖/๒๕๕๔)

ผู้ฟ้องคดีเป็นพระภิกษุซึ่งเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยถูกลงโทษปลดจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย กรณีเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมนอกศาสนาพุทธของโรงเรียน อันเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมสำหรับการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีข้อต่อสู้ในประเด็นหนึ่งว่า ประธานกรรมการในคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (กบม.) และเป็นผู้ลงนามในคำสั่งมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยที่ให้ปลดผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยมีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาทางปกครอง อันถือได้ว่าประธานกรรมการในคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางนั้น เห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี โดยมีพระราชกวีเป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว ได้ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษโดยลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น และให้ผู้บริหารตักเตือนผู้ฟ้องคดีมิให้กระทำความผิด และหากกระทำผิดอีกสมควรลงโทษทางวินัยสูงสุดและรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคล (กบม.) ซึ่งมีพระราชกวีเป็นกรรมการอยู่ด้วยพิจารณา ซึ่งต่อมา กบม. ได้พิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยโดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการและพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีถือเป็นความผิดร้ายแรง จึงให้ลงโทษทางวินัยปลดจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย พระราชกวีในฐานะรองอธิการบดีปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกฟ้องคดี จึงได้ลงนามในคำสั่งที่ให้ปลดผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย เห็นว่า แม้ว่าพระราชกวีจะเป็นกรรมการใน กบม. ก็เป็นเพียงการกลั่นกรองงานให้กับผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น อีกทั้งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งมอบหมายให้พระราชกวี รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและวางแผนเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี พระราชกวีจึงเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นที่อธิการบดีของ

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยจะมีตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจลงนามในคำสั่งลงโทษบุคลากรของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น การที่พระราชกวีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการทั้งในคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีและ กบม. เพื่อดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี และลงนามในคำสั่งให้ปลดผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย จึงไม่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาทางปกครอง อันถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖๔/๒๕๕๖)

ข้าราชการครู ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม กล่าวคือ ดื่มสุราจนมีอาการมึนเมาในเวลาราชการที่บ้านพักครู และที่ห้องพักครูบ่อยครั้ง ชอบเรียกผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยถ้อยคำไม่สุภาพ เป็นคนเลือกที่รักมักที่ชัง โดยส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ใต้บังคับบัญชา และเรียกรับเงินจากข้าราชการครูเพื่อเสนอประโยชน์ตอบแทนในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และได้มีคำสั่งไล่ข้าราชการครูคนดังกล่าวออกจากราชการ ข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีที่เป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง การสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยและคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงต่างก็มุ่งที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาความจริงว่าข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยหรือไม่ เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจเพื่อมีคำสั่งต่อไป เมื่อไม่ปรากฏบทบัญญัติมาตราใดหรือข้อใดห้ามคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีจึงอาจมีกรรมการเป็นชุดเดียวกันได้ ประกอบกับข้อ ๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวน เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาไว้แล้ว และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้แจ้งให้ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและสิทธิในการคัดค้านคณะกรรมการดังกล่าวตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) แล้ว แต่ไม่ปรากฏว่าข้าราชการครูคนดังกล่าวได้ทำหนังสือคัดค้านกรรมการดังกล่าวแต่ประการใด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดพฤติกรรมตามที่ถูกล่ามพิเคราะห์ การที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม) มีคำสั่งเพิ่มโทษจากปลดออกจากราชการเป็นไล่ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (คณะกรรมการข้าราชการครู เดิม) จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๕/๒๕๕๖)

ข้าราชการครูคนหนึ่งถูกดำเนินการทางวินัยเนื่องจากร้องเรียนกล่าวหาผู้บริหารของโรงเรียนและคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบว่ากระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีผ่านทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงสั่งให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดำเนินการสอบสวนวินัยข้าราชการครูคนดังกล่าว ผู้อำนวยการโรงเรียน

จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน ข้าราชการครูดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้คืนเงินเดือนที่ถูกตัดให้แก่ตน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการครูมีมูลเหตุมาจากการที่ข้าราชการครูได้ร้องเรียนผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้บริหารของโรงเรียนและคณะกรรมการในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูทุกคนในสถานศึกษา ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนใช้อำนาจพิจารณาโทษทางวินัยและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูคนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษไม่เป็นกลางและมีพฤติการณ์ที่มีเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงทำการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและลงโทษข้าราชการครูคนดังกล่าวไม่ได้ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น คำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูคนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๑/๒๕๕๕)

คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดี (ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ได้มีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๕ ออกจากราชการ และลงโทษไล่ออกจากการงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ออกจากราชการ จากกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อโปรแกรมบริหารโรงเรียนประถมศึกษาและครุภัณฑ์ประจำห้องคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ ต่อมา ผู้ร้องสอด (นายกรัฐมนตรี) วินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าประธานคณะกรรมการสอบสวนเคยเป็นประธานคณะทำงานเพื่อพิจารณาซื้อโปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการบริหารสถานศึกษาตามคำสั่งของปลัดกระทรวงศึกษาธิการและกรรมการสอบสวนเคยเป็นคณะทำงานและเลขานุการในคณะทำงานดังกล่าว ประกอบกับเมื่อครั้งประธานคณะกรรมการสอบสวนเป็นประธานคณะทำงานและกรรมการสอบสวนคนดังกล่าวเป็นคณะทำงานและเลขานุการในคณะทำงานดังกล่าว ได้มีการรายงานต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการว่าไม่เห็นด้วยที่จะซื้อโปรแกรมบริหารโรงเรียนประถมศึกษาดังกล่าวมาใช้งาน เนื่องจากโปรแกรมมีราคาสูงเกินไปและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำไปใช้งานได้จริง ควรดำเนินการจัดจ้างแทนการจัดซื้อ จึงเป็นกรณีที่บุคคลทั้งสองได้รู้เห็นในเนื้อหาของเรื่องที่สอบสวนมาก่อนและเคยมีความเห็นที่เป็นปรปักษ์ต่อผู้ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อโปรแกรมบริหารโรงเรียนประถมศึกษาและครุภัณฑ์ประจำห้องคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ดังนั้น เมื่อบุคคลทั้งสองได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อในการประชุมของ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ ที่พิจารณาและมติลงโทษผู้ถูกกล่าวหา มี อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเคยเป็นประธานคณะทำงานเพื่อพิจารณาซื้อโปรแกรมสำเร็จรูปที่เคยลงความเห็นว่าไม่เห็นด้วยที่จะซื้อโปรแกรมห้างกล่าว จึงเป็นบุคคลซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการไม่เป็นกลางในกรณีดังกล่าวอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ การที่ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการคนดังกล่าวได้พิจารณากรณีของผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ปรากฏว่าได้หยุดการพิจารณาและแจ้งให้ประธาน อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการทราบตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้คัดค้าน อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการคนดังกล่าว ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้การเข้าร่วมพิจารณาใน อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ จะมี อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการเพียงเสียงเดียวจาก ๑๐ เสียงก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นมาตราที่บัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางในเรื่องใดมิให้พิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น โดยไม่เกี่ยวกับจำนวนมากน้อยของกรรมการว่าต้องมีสัดส่วนหรือจำนวนเท่าใด ดังนั้น การพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓๒-๘๓๗/๒๕๕๖)

๕) การคัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

“การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน” เป็นสิทธิที่สำคัญข้อหนึ่งของผู้ถูกกล่าวหาที่จะทำให้การสอบสวนเป็นไปอย่างยุติธรรมและปราศจากอคติ ส่วนการที่กรรมการสอบสวนเห็นว่าตนมีเหตุแห่งการคัดค้านก็สามารถแจ้งเรื่องให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการได้เช่นกัน การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนกรณีข้าราชการครูเป็นผู้ถูกกล่าวหา นั้น หากคณะกรรมการไม่มีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐^{๖๐} ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาจะไม่อาจคัดค้านกรรมการได้ กล่าวคือ การที่ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนโดยอาศัยเหตุ ๖ ประการตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น หากมีเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน โดยมีใช้ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา การสอบสวนดังกล่าวย่อมไม่ถูกต้อง คณะกรรมการสอบสวนย่อมไม่อาจนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวมารับฟังเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ นอกจากนี้ เมื่อเทียบเคียงกับกรณีข้าราชการพลเรือนก็ปรากฏกรอบแห่งกฎหมายในทำนองเดียวกัน ดังที่ปรากฏในข้อ ๘ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา สำหรับการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน กรณีข้าราชการครูเป็นผู้ถูกกล่าวหา นั้น ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

^{๖๐} กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (๑) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการในเรื่องที่กล่าวหา
- (๒) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- (๓) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา
- (๔) เป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่หมั้น คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดา ลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้นของผู้กล่าวหา
- (๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของผู้กล่าวหา
- (๖) มีเหตุอื่นซึ่งน่าเชื่ออย่างยิ่งว่าจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือไม่เป็นกลาง

กรณีที่ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๓ กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำอนาจารผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนคนดังกล่าวอ้างว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีการแต่งตั้งนาย บ. เป็นกรรมการสอบสวนซึ่งนาย บ. เคยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเลขานุการและกรรมการในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาก่อนจึงเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะกระทำการตามเรื่องที่กำลังกล่าวหานั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้อำนวยการโรงเรียนกระทำความผิดวินัยขั้นกระทำความชำเราและทำอนาจารได้ทำการสืบสวนแล้วได้รายงานต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาว่ากรณีนี้มีมูลควรที่จะกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งข้อ ๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณากำหนดว่าคณะกรรมการต้องไม่มีเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะกระทำการตามเรื่องที่กำลังกล่าวหา... ซึ่งผู้รู้เห็นเหตุการณ์หมายถึง ผู้ที่รู้เห็นในขณะที่มีการกระทำความผิด มิได้หมายถึงผู้ที่รู้เห็นจากการบอกเล่าของผู้ที่เห็นเหตุการณ์ ซึ่งกรณีของนาย บ. นั้นรู้เห็นจากการสืบสวนข้อเท็จจริงจึงเป็นเพียงได้รับการบอกเล่า มิใช่ผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะกระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาตามความหมายของข้อ ๘ (๑) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ดังกล่าว จึงไม่มีเหตุให้ผู้ผู้อำนวยการโรงเรียนมีสิทธิคัดค้านกรรมการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๔๕)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) มีคำสั่งที่ ๘๕๕/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีเหตุอันควรสงสัยว่าหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นคำสั่งที่สืบเนื่องมาจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้มีคำสั่งที่ ๘๕๔/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีการร้องเรียนกล่าวหาซึ่งกันและกันระหว่างผู้ฟ้องคดีรวมทั้งข้าราชการครู กับผู้อำนวยการวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีกำแพงเพชร) ว่าต่างฝ่ายต่างกระทำการไม่ชอบด้วยระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย และโดยที่มาตรา ๑๑๕ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. เมื่อคำสั่งที่ ๘๕๕/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๐ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นข้อกล่าวหาตามมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๐ ก่อนที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จะมีผลใช้บังคับ กรณีจึงต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา แม้ว่าต่อมาระหว่างการดำเนินการสอบสวนจะมีการตรากฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ใช้บังคับก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากข้อ ๓๙ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ กำหนดว่า ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก่อนวันที่กฎ ก.พ. นี้ใช้บังคับ ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ กรณีย่อมเห็นได้ว่าเมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยตามมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคำสั่งแต่งตั้งก่อนที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘

(พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ใช้บังคับ การสอบสวนจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ ส่วนเรื่องการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนนั้น ข้อ ๙ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ กำหนดหลักเกณฑ์โดยสรุปว่า การคัดค้านนั้นต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือนับแต่วันที่ได้รับทราบเหตุแห่งการคัดค้าน และเมื่อมีการคัดค้านให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาว่ามีเหตุผลควรรับฟังหรือไม่ หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลควรรับฟังให้สั่งยกคำคัดค้าน หรือหากเห็นว่ามีความเหมาะสมควรรับฟังก็สั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการ ทั้งนี้ ให้สั่งการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือคัดค้าน แล้วรีบแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาที่คัดค้านทราบ ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่สั่งการภายในระยะเวลา ให้ถือว่า การคัดค้านนั้นไม่มีผลรับฟังได้ และให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากตำแหน่งในคณะกรรมการโดยเร็ว เมื่อกรรมการสอบสวนที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านเป็นกรรมการสอบสวนที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งตามคำสั่งที่ ๘๕๔/๒๕๔๐ สั่ง ณ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๐ แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด แต่ก็ปรากฏตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ที่ผู้ฟ้องคดีมีถึงอธิบดีกรมอาชีวศึกษา เรื่อง ขอเปลี่ยนตัวกรรมการ ว่าผู้ฟ้องคดีได้พบกรรมการสอบสวนดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ การยื่นคำคัดค้านดังกล่าวจึงล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ขอเปลี่ยนตัวคณะกรรมการสอบสวนด้วยเหตุว่ามีคณะกรรมการ ๒ คน วางตัวไม่เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่หรือตำแหน่งของคณะกรรมการสอบสวน อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมหรือความเป็นกลางในฐานะคณะกรรมการสอบสวน และยังเป็นคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งที่ ๘๕๔/๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนของข้าราชการครูกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีได้เป็นเหตุที่จะขอเปลี่ยนตัวกรรมการได้ตาม กฎ ก.พ. ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้คำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีจะยื่นเกินกำหนดเวลาและไม่มีเหตุอ้างตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำคัดค้านดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ให้ความเป็นธรรมโดยได้มีคำสั่งแต่งตั้งนิติกรจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการเพิ่มเติมอีก ๑ คน กรณีจึงเห็นได้ว่า เมื่อข้อคัดค้านของผู้ฟ้องคดีไม่ต้องด้วยเหตุคัดค้านและยื่นเกินกำหนดเวลาตามข้อ ๙ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ จึงไม่มีผลให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการวินิจฉัยเกินกว่าสิบห้าวันตามระยะเวลาที่ข้อ ๙ วรรคสาม ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ กำหนด ก็ไม่ทำให้คณะกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน ขั้นตอนการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ลาป่วยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวม ๒๐ ครั้ง เป็นเวลา ๖๗ วัน และขาดสอนในภาคเรียนที่ ๑/๒๕๓๙ จำนวน ๘๖ คาบ ภาคเรียนที่ ๒/๒๕๓๙ จำนวน ๒๔ คาบ ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีพฤติการณ์ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่ทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งที่ ๒๐๔๙/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ สั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๘/๒๕๕๔)

ข้าราชการครูในโรงเรียนแห่งหนึ่ง ถูกลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน กรณีกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากข้าราชการครูดังกล่าวไม่เคยทราบว่ามีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน

วินัยไม่ร้ายแรงในเรื่องดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการครูกรณีขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันได้ว่าการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแต่อย่างใด อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕ (๑) ของ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน และไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ตามข้อ ๘ และข้อ ๙ ของกฎ ก.ค.ศ. ฉบับข้างต้น และแม้จะปรากฏว่า ในขั้นตอนการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ คณะกรรมการสอบสวนได้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา ตามข้อ ๒๓ ของ กฎ ก.ค.ศ. ฉบับข้างต้นแล้ว แต่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มาตามวันเวลาที่นัดหมาย คณะกรรมการสอบสวนจึงมีหน้าที่ดำเนินการส่งบันทึก (แบบ สว.๒) จำนวน ๒ ฉบับ ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว กรณีจึงเป็นการไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ ๒๓ วรรคหก ของกฎ ก.ค.ศ. ฉบับข้างต้น และแม้คณะกรรมการสอบสวนจะได้จัดแจ้งพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ยอมมารับทราบข้อกล่าวหาไว้ในบันทึกข้อความก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่วิธีการดำเนินการสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๓ จึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว นอกจากนี้ ตามนัยของข้อ ๒๔ วรรคหก ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๓ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้แจ้งกำหนดนัดดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยอ้างว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตั้งแต่รับแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ มีความแข็งขัน จึงมีมูลอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิเสธเสียทุกกรณีที่เกี่ยวกับการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๓ อีก กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและนำสืบแก้กล่าวหาดังนั้น การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ถูกกล่าวหาจึงมิได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีจึงไม่อาจนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวมารับฟังเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ ดังนั้น คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ถูกกล่าวหาร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๖/๒๕๕๘)

๖) การแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐาน และการพิจารณาสอบสวน

(๑) การแจ้งข้อกล่าวหา และการสรุปพยานหลักฐาน

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นในส่วนของ การแจ้งข้อกล่าวหา การสรุปพยานหลักฐานมีการกำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการ

ศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับในส่วนของการกระบวนการแจ้งข้อกล่าวหา และการสรุปพยานหลักฐาน กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการกำหนดรายละเอียดไว้ค่อนข้างชัดเจน ในหลายประการ อาทิเช่น หน้าที่คณะกรรมการสอบสวน^{๖๑} ในการเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหาให้ทราบให้ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ได้มีการกำหนดไว้ข้อ ๒๓ ของกฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าว หรือในส่วนการประชุมของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ก็ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อ ๒๔ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือกรณีสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้ยื่นคำชี้แจงหรือให้ถ้อยคำแก้ข้อกล่าวหาไว้แล้ว ยังคงมีสิทธิยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม หรือขอให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบสวนก่อนการสอบสวน ก็ได้มีการกำหนดกรอบแนวทางไว้ในข้อ ๒๖ ของกฎ ก.ค.ศ. ข้างต้น เป็นต้น ทั้งนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนไม่แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาย่อมทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และอาจทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ กล่าวคือ ในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแม้ผู้บังคับบัญชาจะมีดุลพินิจในการกำหนดวิธีการสอบสวนตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร แต่ก็ต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ถ้าการดำเนินการตามขั้นตอนบางอย่างที่อาจขาดตกบกพร่องไปในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ กรณีก็ไม่ถึงขนาดที่จะถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญที่มีผลถึงขนาดจะทำให้กระบวนการสอบสวนนั้นเสียไปโดยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหาและการสรุปพยานหลักฐานที่น่าสนใจ ดังนี้

เมื่อผู้ฟ้องคดีและนาย อ เป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีเหตุทะเลาะวิวาทกัน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) นำผลการสอบสวนมาลงโทษผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่าการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนซึ่งมีกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^{๖๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๔๘ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยมีข้อชี้แจง และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบข้อกล่าวหา

การสอบสวนกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต้องมีกรณีอันมีมูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เว้นแต่ กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร่วมกัน และในจำนวนผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ของผู้ถูกกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นสูงกว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ ของผู้ถูกกล่าวหารายอื่น ก็ให้ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นสูงกว่าดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่กรณีนี้ไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีหรือคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด การสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๘)

ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่า มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับนักเรียนด้วยการกล่าววาจาลามกอนาจารและพยายามถูกเนื้อต้องตัวเด็กนักเรียนหญิง ส่อไปในทางอนาจาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งเป็นโทษทางวินัยตามมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นและต้องให้โอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน และมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้เป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมิได้มีการแจ้งสิทธิ และหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามความจำเป็น และมีให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกร้องเรียนและพยานหลักฐานที่สนับสนุนการร้องเรียนอย่างเพียงพอทำให้ไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตลอดจนผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้อันได้แก่ บันทึกปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงป้องกันสิทธิของตนได้ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณารายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว แล้วมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๘/๒๕๔๘)

แม้การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดเพียงว่าให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามที่เห็นสมควร โดยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมใด ๆ ให้แก่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัย กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่มีมาตรฐานในการปฏิบัติต่ำกว่ามาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การดำเนินการตามขั้นตอนก่อนมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตราดังกล่าว คือ จะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งจะต้องปรากฏหลักฐานอย่างชัดแจ้งว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งจากคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อที่จะมาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐาน ถ้าไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด ผู้ถูกกล่าวหาก็ไม่อาจทราบได้ว่าวันเวลาใดที่จะต้องไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้ให้โอกาสข้าราชการ

ครูผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๐/๒๕๕๓)

คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้สืบสวนกรณีที่ข้าราชการครูได้แสดงออกทางกิริยาและวาจาในลักษณะก้าวร้าว ไม่สุภาพเรียบร้อย โดยเห็นว่าการกระทำของข้าราชการครูคนดังกล่าวเป็นความผิดวินัยตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นความผิดเล็กน้อยสมควรงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือให้พึงสำนึกไว้ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอท่ามะกาจึงส่งเรื่องให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า นอกจากประเด็นการผิดวินัยตามมาตรา ๙๓ แล้ว ยังมีประเด็นข้าราชการครูลงโทษเด็กนักเรียนด้วยการตี ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการอันเป็นความผิดวินัยตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ประกอบกับข้าราชการครูดังกล่าวเคยถูกลงโทษตัดเงินเดือนกรณีก่อความไม่สงบและใช้วาจาไม่สุภาพกับครูในโรงเรียนเดียวกันมาแล้วจึงมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครู ข้าราชการครูดังกล่าวจึงอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีมติยกอุทธรณ์และให้เพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์เป็นตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน แต่เมื่อรายงานการเพิ่มโทษไปยัง อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ แล้ว อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีความเห็นว่าการกระทำของข้าราชการครูที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย การเพิ่มโทษข้าราชการครูจากภาคทัณฑ์เป็นตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน ไม่เหมาะสมกับกรณีแห่งความผิด จึงมีมติลดโทษข้าราชการครูดังกล่าวให้เป็นโทษภาคทัณฑ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต ๒ จึงมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเพิ่มโทษข้าราชการครูที่ถูกกล่าวหาและให้กลับไปใช้คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ข้าราชการครูดังกล่าวตามเดิม ข้าราชการครูเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอท่ามะกาได้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีพิจารณา ดำเนินการ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีจึงได้ลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูตามคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งเป็นวัตถุแห่งคดีนี้ โดยได้นำเอาเรื่องที่ข้าราชการครูทำโทษเด็กนักเรียนด้วยการตี ซึ่งผิดระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการเข้ามาเป็นเหตุในการพิจารณาลงโทษ นอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริง โดยเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยกรณีไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีนี้เห็นว่า แม้ว่าผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีซึ่งมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครู มีอำนาจดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควร กรณีข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการนำเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีทำโทษเด็กนักเรียนด้วยการตีซึ่งผิดระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นเหตุที่อยู่นอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงเข้ามาเป็นเหตุในการลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการครูได้ก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวต่อข้าราชการครูที่ถูกลงโทษเพื่อให้ข้าราชการครูดังกล่าวได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวอ้างว่าข้าราชการครูเคยถูกลงโทษภาคทัณฑ์และตัด

เงินเดือนในความผิดวินัยกรณีอื่นมาเป็นเหตุลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูในครั้งนี้นี้ด้วย การพิจารณาความผิดและลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูกรณีนี้จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓/๒๕๕๕)

ข้าราชการครูในโรงเรียนแห่งหนึ่งถูกลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน กรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากข้าราชการครูดังกล่าวไม่เคยทราบว่ามี การตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงในเรื่องดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการครูกรณีขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา ไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันได้ว่าการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแต่อย่างใด อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕ (๑) ของ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน และไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ตามข้อ ๘ และข้อ ๙ ของกฎ ก.ค.ศ. ฉบับข้างต้น และแม้จะปรากฏว่า ในขั้นตอนการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ คณะกรรมการสอบสวนได้เรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา ตามข้อ ๒๓ ของ กฎ ก.ค.ศ. ฉบับข้างต้นแล้ว แต่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มาตามวันเวลาที่นัดหมาย คณะกรรมการสอบสวนจึงมีหน้าที่ดำเนินการส่งบันทึก (แบบ สว.๒) จำนวน ๒ ฉบับ ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว กรณีจึงเป็นการไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ ๒๓ วรรคหก ของกฎ ก.ค.ศ. ฉบับข้างต้น และแม้คณะกรรมการสอบสวนจะได้จัดแจ้งพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ยอมมารับทราบข้อกล่าวหาไว้ในบันทึกข้อความก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่วิธีการดำเนินการสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๓ จึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วได้ นอกจากนี้ ตามนัยของข้อ ๒๔ วรรคหก ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๓ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้แจ้งกำหนดนัดดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยอ้างว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตั้งแต่รับแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ มีความแข็งขัน จึงมีมูลอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิเสธเสียทุกกรณีที่เกี่ยวกับการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๓ อีก กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้น การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ถูกกล่าวหาจึงมิได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีจึงไม่อาจนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวมารับฟังเพื่อกำหนดคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ ดังนั้น

คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ถูกกล่าวหาร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๖/๒๕๕๘)

การดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นการสอบสวนตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ซึ่งวิธีการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดวิธีการสอบสวนได้ตามที่เห็นสมควร แต่อย่างไรก็ดี ขอบเขตของการใช้ดุลพินิจในการกำหนดวิธีการสอบสวนตามผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรก็ควรจะต้องอยู่ภายใต้หลักประกันที่ให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกดำเนินการทางวินัยเป็นสำคัญ และโดยที่การสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถือเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วิธีการสอบสวนตามผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรในการดำเนินการสอบสวน ในกรณีที่กล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงจึงต้องให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ด้วยการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา อันเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเพื่อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ข้าราชการครูกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเกี่ยวกับการจัดสรรครุภัณฑ์ ให้โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา โดยไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งและนำสืบพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยจึงไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๖๙/๒๕๕๙)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งถูกลงโทษตัดเงินเดือนค่าตอบแทนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน จากกรณีมีความไม่โปร่งใสและไม่เป็นกลางในการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีข้อกล่าวอ้างประการหนึ่งว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่ได้ดำเนินการส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา (แบบ สว.๒) ให้แก่ตน จึงไม่อาจดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ต่อไปได้ เนื่องจากการส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา (แบบ สว.๒) ถือเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะต้องดำเนินการเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ต่อไปได้นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่กฎหมายกำหนดให้มีการแจ้งบันทึกให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นหลายขั้นตอนก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสรับทราบข้อกล่าวหา และสิทธิต่าง ๆ ของตนในกระบวนการสอบสวน ไม่หลงประเด็นต่อสู้ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อแก้ข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ส่งบันทึกตามแบบ สว.๒ เสียก่อนแล้วจึงจะดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานตามแบบ สว.๓ ในขั้นตอนต่อไปนั้น ก็โดยมุ่งหมายให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาในเบื้องต้นเท่านั้น หลังจากนั้นยังคงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนในการแสวงหาพยานหลักฐานและแจ้งข้อกล่าวหา ตลอดจน

สรุปพยานหลักฐานตามแบบ สว.๓ ซึ่งจะมีรายละเอียดมากกว่าที่ปรากฏในบันทึกตามแบบ สว.๒ ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบสิทธิต่าง ๆ ในกระบวนการสอบสวน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว อีกทั้ง คณะกรรมการสอบสวนได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีตอบกลับว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาและแจ้งสิทธิต่าง ๆ ในกระบวนการสอบสวนให้ผู้ฟ้องคดีทราบอีกครั้งหนึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงสิทธิในกระบวนการสอบสวนของตนแล้ว เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มารับแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๓ รวมทั้งได้รับแจ้งสิทธิในการยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการส่งบันทึกตามแบบ สว.๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ตอบรับก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับบันทึกตามแบบ สว.๓ ซึ่งมีรายละเอียดครอบคลุมเนื้อหาในบันทึกตามแบบ สว.๒ แล้ว โดยผู้ฟ้องคดีได้ให้การตามประเด็นที่ถูกกล่าวหาโดยปฏิเสธทุกข้อกล่าวหาและไม่ได้หลงประเด็นต่อสู้อย่างไร ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าไม่ได้มีการส่งบันทึกตามแบบ สว.๒ แก่ผู้ฟ้องคดีตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ตาม แต่การไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ก็ไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญที่มีผลถึงขนาดจะทำให้กระบวนการสอบสวนนั้นเสียไปหรือมีผลให้คำสั่งลงโทษตัดเงินค่าตอบแทนผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๖๒/๒๕๖๓)

เมื่อข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นเหตุในการลงโทษผู้ถูกกล่าวหา มีการเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหานอกจากที่ได้สอบสวน โดยมีได้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบในชั้นการแจ้งข้อกล่าวหาและมีได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมที่ใช้เป็นเหตุในการสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา จึงเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำหรือพฤติการณ์ของตนที่ใช้เป็นเหตุในการลงโทษ

สำหรับการที่คณะกรรมการสอบสวนได้มีการสอบปากคำเพิ่มเติมผู้กล่าวหาและพยานฝ่ายผู้กล่าวหา ซึ่งเป็นการสอบปากคำเพิ่มเติมในรายละเอียดในประเด็นเดิมและได้นำรายละเอียดดังกล่าวมาใช้สนับสนุนข้อกล่าวหา อันเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา และเป็นการสอบปากคำเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเสร็จแล้ว กรณีจึงเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการสอบสวนจึงมีหน้าที่ต้องสรุปพยานหลักฐานดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้เฉพาะพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

สำนักงานการประถมศึกษาได้มีหนังสือแจ้งการจัดสรรบุคลากรให้โรงเรียนจำหน่าย จำนวน ๔ ฉบับ อาจารย์ใหญ่โรงเรียนแห่งหนึ่งได้แจ้งให้ครูในสังกัดทราบ และได้ใช้เงินส่วนตัวจ่ายค่าบัตรราคาดังกล่าวและได้เก็บบัตรราคาจำนวน ๔ ฉบับไว้ ต่อมา ปรากฏว่าบัตรราคาถูกรางวัลที่ ๒ อาจารย์ใหญ่จึงได้ไปรับรางวัล แต่มิได้แจ้งผลการถูกรางวัลให้ครูในสังกัดทราบ ภายหลังเมื่อคณะครูในโรงเรียนทราบเรื่องดังกล่าวจึงเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของอาจารย์ใหญ่ไม่ถูกต้องตามแนวปฏิบัติที่เคยปฏิบัติกันมา และได้มีหนังสือร้องเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาและผู้อำนวยการการศึกษา และต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เดิม) ได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน อาจารย์ใหญ่คนดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามแบบ สว.๒ และแบบ สว.๓ ระบุว่า ผู้ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการจำหน่ายและการรับรางวัลจากบัตรงานกาชาด ส่วนในคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาระบุข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับการจำหน่ายและการรับรางวัลจากบัตรงานกาชาดจนก่อให้เกิดความแตกแยกของคณะครู ผู้ปกครอง และชุมชน ทำให้คณะครูขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ส่งผลกระทบต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ทำให้คุณภาพการศึกษาของเด็กไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรจะเป็น เห็นได้ว่า แม้ข้อเท็จจริงที่ระบุในการแจ้งข้อกล่าวหาและข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นเหตุในการลงโทษทางวินัยตามคำสั่งลงโทษ เป็นกรณีสืบเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการจำหน่ายและการรับรางวัลจากบัตรงานกาชาด อันนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ถูกกล่าวหาและคณะครูในโรงเรียน และผู้ถูกกล่าวหา ก็ได้ให้การแก้ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับกรณีบัตรกาชาดได้ตรงตามประเด็นที่ถูกกล่าวหา มิได้หลงข้อต่อสู้แต่อย่างใด แต่เมื่อในคำสั่งที่พิพาทนั้นระบุข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความแตกแยกของคณะครู ผู้ปกครองและชุมชน ทำให้คณะครูในโรงเรียนส่วนใหญ่ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน เป็นผลกระทบต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ทำให้คุณภาพการศึกษาของเด็กไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรจะเป็น และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เดิม) ก็ให้การเพิ่มเติมต่อศาลว่า การที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ถูกกล่าวหา นั้น เนื่องจากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาทำให้เกิดความแตกแยกในคณะครู ทำให้คณะครูขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน และส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน จึงเป็นกรณีกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติมซึ่งมีความแตกต่างในสาระสำคัญจากที่ระบุในการแจ้งข้อกล่าวหา กล่าวคือ ข้อเท็จจริงกรณีความแตกแยกในคณะครู ครูขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน และมีผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน จึงเห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และข้อเท็จจริงที่ระบุเหตุในการลงโทษเป็นข้อเท็จจริงที่มีความแตกต่างกัน โดยข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นเหตุในการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว มิใช่มีเพียงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องบัตรสลากกาชาดเท่านั้น แต่มีการเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมและการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นการสร้าง ความแตกแยกของคณะครู ผู้ปกครองและชุมชน กระทั่งต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของคณะครู และส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน โดยมีได้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบในชั้นการแจ้งข้อกล่าวหาและมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องขวัญและกำลังใจของคณะครูและคุณภาพการเรียนหรือผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในโรงเรียนที่ใช้เป็นเหตุในการสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา จึงเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำหรือพฤติกรรมของตนในประเด็นเรื่องความแตกแยกของคณะครู ตามที่ถูกระบุเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบฐานความผิดทางวินัยในคำสั่งที่พิพาท กรณีดังกล่าวจึงเป็นการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาที่ไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๔/๒๕๕๙)

ข้าราชการครูผู้หนึ่งถูกลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน ซึ่งข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการดำเนินการสอบสวน

ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนได้เรียกผู้กล่าวหาและพยานฝ่ายผู้กล่าวหามาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมในประเด็นเดิม แม้ว่าจะไม่ได้ทำให้ข้อกล่าวหาเบี่ยงเบนประเด็นและเป็นเพียงการเก็บรายละเอียด โดยพยานยังคงให้การยืนยันในข้อเท็จจริงเดิม และไม่ได้มีพยานหลักฐานใหม่ก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้มีการสอบปากคำเพิ่มเติมผู้กล่าวหาและพยานฝ่ายผู้กล่าวหา ซึ่งเป็นการสอบปากคำเพิ่มเติมในรายละเอียดในประเด็นเดิมและได้นำรายละเอียดดังกล่าวมาใช้สนับสนุนข้อกล่าวหา อันเป็นโทษแก่ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา และเป็นการสอบปากคำเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเสร็จแล้ว กรณีจึงเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการสอบสวนจึงมีหน้าที่ต้องสรุปพยานหลักฐานดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้เฉพาะพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่านั้น แต่เมื่อมิได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบปากคำเพิ่มเติมให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาที่เพิ่มเติมดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการสอบสวนไม่ถูกต้องตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๘๙/๒๕๕๙)

“การแจ้งข้อกล่าวหา” จะต้องระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้

ในการสอบสวนวินัยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เมื่อไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดอย่างไรและกระทำความผิดที่ไหน เมื่อใด และไม่สรุปพยานบุคคลหรือพยานเอกสารเพียงพอที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนตามแบบ สว.๓ ของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว จึงไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

สาระสำคัญของแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ในส่วนของระยะเวลาการแจ้งข้อกล่าวหา นั้น แม้ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จะกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่หากการแจ้งอันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ไม่ปรากฏว่าได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อข้าราชการครูคนดังกล่าวในการจะแก้ข้อกล่าวหา การแจ้งข้อกล่าวหาล่าช้าดังกล่าว จึงไม่ทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมหรือทำให้การสอบสวนไม่ชอบแต่อย่างใด

ทั้งนี้ การแจ้งข้อกล่าวหาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอยู่ในบังคับของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ พร้อมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเคร่งครัด เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว ข้อ ๕ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดให้มีการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยให้ผู้ถูกกล่าวหาและแจ้งต่อคณะกรรมการสอบสวนทราบ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งไม่ยอมรับทราบคำสั่งหรือไม่อาจแจ้งคำสั่งได้ก็ให้ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของราชการ เมื่อทำเช่นนั้นแล้วและเวลาได้ล่วงพ้น ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้นำการดังกล่าวให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว^{๖๒} เมื่อข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับแจ้งว่าถูกสอบสวนในฐานะผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยและมีได้รับโอกาสให้ชี้แจงโต้แย้งแสดงเหตุผลเพื่อหักล้างข้อเท็จจริงดังกล่าว การสอบสวนข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาจึงมิใช่การสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมต่อข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาตามข้อ ๑๐ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.๒๕๕๐^{๖๓} ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากนี้ เมื่อแบบ สว.๓ ที่คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ มิได้มีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยในฐานใด ตามบทบัญญัติมาตราใด และได้สรุปพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสารหรือพยานบุคคลที่สนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าว ดังนั้น การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานตามแบบ สว.๓ ของคณะกรรมการสอบสวนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๒๔ วรรคสอง ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยกรณีที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งข้อกล่าวหาปรากฏแนวทางตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ข้าราชการครูถูกลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ ข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕^{๖๔} ได้กำหนดขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยคณะกรรมการสอบสวนจะต้องเรียก

^{๖๒} โปรดดู ชยพล มูลสาร, คู่มือการปฏิบัติงานการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยภูมิ เขต ๒ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๖๓), หน้า ๕.

^{๖๓} กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๑๐ ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่จะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎ ก.ค.ศ. นี้กำหนดต้องล่าช้าออกไป หรือปรากฏโดยสภาพเห็นได้ชัดว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ รวมทั้งมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนได้

การอ้างพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้

^{๖๔} ขณะที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี เขต ๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีได้ออกกฎหรือระเบียบว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กรณีจึงต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาโดยอนุโลม

ผู้ถูกกล่าวหาหาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา โดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใดและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ สำหรับพยานเอกสารก็ควรต้องระบุว่าเป็นเอกสารใดบ้างเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้ทราบว่าตนถูกกล่าวหาในประเด็นใดบ้างและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้นำพยานหลักฐานมานำสืบแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการสอบสวนทางวินัย คดีนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้แจ้งข้อกล่าวหาโดยแจ้งแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาในเรื่องใดบ้าง ส่วนการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา นั้น คณะกรรมการสอบสวนได้ระบุเพียง ๑. พยานบุคคล ๒. พยานเอกสาร โดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอย่างไรและกระทำผิดที่ไหน เมื่อใด และไม่สรุปพยานบุคคลหรือพยานเอกสารเพียงพอที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนตามแบบ สว.๓ ของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว จึงไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่มีโอกาสโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาของตนตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งเป็นกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กระบวนการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้สำหรับการสอบสวน การสอบสวนดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต ๒ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และต่อมาได้มีคำสั่งลดโทษเป็นตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน โดยอาศัยผลการสอบสวนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๐/๒๕๕๕)

ข้าราชการครูได้รับความเดือดร้อนจากการที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากได้กระทำความผิดวินัยด้วยการข่มขืนและล่วงละเมิดทางเพศนักเรียนหญิงขณะที่เป็นศิษย์ของตน เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้าราชการครูผู้ถูกลงโทษเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการที่คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาทราบล่าช้าเกินระยะเวลาที่กำหนดในข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ทำให้การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่งของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคดีนี้ แม้ประธานกรรมการจะได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ และได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาทราบตามแบบ สว.๒ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ อันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวน แต่การล่าช้าดังกล่าวไม่ปรากฏว่าได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อข้าราชการครู คนดังกล่าวในการจะแก้ข้อกล่าวหา การแจ้งข้อกล่าวหาล่าช้าดังกล่าวจึงไม่ถึงขนาดทำให้การสอบสวน เสียความเป็นธรรมหรือทำให้การสอบสวนไม่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๒)

ข้าราชการครูถูกลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ ฐานหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ และไม่รักษาความสามัคคีกันแก่ลัทธิ ข้าราชการผู้ถูกลงโทษเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการทางวินัย จึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกรณีอื่นมีมูลที่ควรกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย ให้ดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร และในการสอบสวนนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะ ระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการ แล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการ สอบสวนตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรนั้น จะต้องเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยในการสอบสวนต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ มีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตนในเรื่องที่ถูกกล่าวหาทางวินัย ตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เดิม) กล่าวหาว่า อาจารย์ใหญ่โรงเรียนวัดวังสำเภากล่อมทุจริตเงินงบประมาณหลายรายการ รวมทั้งทุจริตโครงการจัดซื้อนม และมีบุคคลให้ข้อมูลดังกล่าวแก่สถานีโทรทัศน์ไอทีวี หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสืบหาข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่า การจัดซื้อและการจ่ายนม น่าเชื่อว่าถูกต้อง ส่วนการให้ข่าวแก่สื่อมวลชนไม่แน่ชัดว่าผู้ใดให้ข่าว ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาสุพรรณบุรี เขต ๓ (ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี เดิม) จึงมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ทำการสืบสวนในประเด็นการแตกความสามัคคีของ คณะครูในโรงเรียนและประเด็นการให้ข่าวต่อผู้สื่อข่าวเรื่องการทุจริตโครงการจัดซื้อนมของโรงเรียน คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้สอบสวนข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาในประเด็นเกี่ยวกับการแตกความสามัคคีของคณะครูในโรงเรียน และการให้ข่าวต่อผู้สื่อข่าว โดยสอบสวนข้าราชการครู ที่ถูกกล่าวหาในฐานะผู้ที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นการสอบสวนดังกล่าวเท่านั้น โดยข้าราชการครู ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไม่ได้รับแจ้งว่าถูกสอบสวนในฐานะผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยและมีได้ให้โอกาส ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงโต้แย้งแสดงเหตุผลเพื่อหักล้างข้อเท็จจริงดังกล่าว การสอบสวนดังกล่าว จึงมิใช่การสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี เขต ๓ (ผู้อำนวยการ การประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี เดิม) ยังไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วนถูกต้อง แต่นำผลการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา จึงไม่ถูกต้อง

ตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการสอบสวนทางวินัย คำสั่งของลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจำนวนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑๐/๒๕๕๕)

เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการครู ตำแหน่งรองผู้อำนวยการวิทยาลัยสารพัดช่างสกลนคร วิทยฐานะรองผู้อำนวยการชำนาญการพิเศษ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กระทรวงศึกษาธิการ ถูกดำเนินการทางวินัยกรณีที่มีการกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าดำเนินการตามโครงการอาชีวศึกษาร่วมด้วยช่วยประชาชนจากวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนครพนม แต่เมื่อรับเงินมาแล้วไม่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ที่ร่วมดำเนินการตามโครงการดังกล่าวและเก็บเงินดังกล่าวไว้กับตน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่ ๑๘๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ต่อมา วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยไม่มีสาระสำคัญและไม่ยุติธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อแบบ สว.๓ ที่คณะกรรมการสอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ที่ระบุถ้อยคำว่าในการสอบสวนนี้ ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิจะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐาน หรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาได้ลงลายมือชื่อรับทราบบันทึกดังกล่าวนั้น เป็นการระบุเฉพาะส่วนของข้อกล่าวหาเท่านั้น โดยมีได้มีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยในฐานใด ตามบทบัญญัติมาตราใด และมีได้สรุปพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสารหรือพยานบุคคลที่สนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าว อีกทั้ง บันทึกตามแบบ สว.๓ ดังกล่าวมิได้มีข้อความแตกต่างไปจากบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ ดังนั้น การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานตามแบบ สว.๓ ของคณะกรรมการสอบสวนจึงยังไม่เพียงพอต่อการที่ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาและหักล้างพยานหลักฐานที่สนับสนุนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย การสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๒๔ วรรคสอง ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๒-๓๖๓/๒๕๖๑)

ในการสอบปากคำข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา แม้ในรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการจะระบุว่าเป็นการสอบปากคำในฐานะพยาน ทำให้ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษ แต่เมื่อปรากฏว่าในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสรายข้อเท็จจริงและมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาแล้ว แต่กลับไม่ได้ทำคำชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งข้อเท็จจริงที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ดังนั้น กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยกรณีของข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาจึงถือว่าได้มีการดำเนินการโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ข้าราชการครูในโรงเรียนแห่งหนึ่ง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีที่ผู้อำนวยการโรงเรียนมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน กรณีเป็นพยานเท็จให้ข้าราชการครูด้วยกัน ข้าราชการครูดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู บัญญัติให้นำมาใช้กับข้าราชการครูโดยอนุโลม มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่เห็นสมควร ดังนั้น การสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ความจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาหมิ่นพฤติการณที่เป็นการกระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากเป็นการกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาย่อมมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา นั้น การสอบสวนข้อเท็จจริงจึงเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้บัญญัติวิธีการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจึงต้องปฏิบัติตามหลักทั่วไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาเมื่อปรากฏในข้อเท็จจริงว่าคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เป็นกรณีให้สืบสวนข้อเท็จจริงของบุคคลอื่นว่ากระทำความผิดวินัย มิใช่กรณีของข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา และการสอบปากคำข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา ในรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการระบุว่า เป็นการสอบปากคำในฐานะพยาน ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่างๆ ที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน จึงไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการพิจารณาในการออกคำสั่งลงโทษในชั้นผู้บังคับบัญชาเบื้องต้นไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด แต่หากต่อมาได้มีการแก้ไขให้ถูกต้องในชั้นพิจารณาอุทธรณ์โดยการดำเนินการของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามนัยข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง (๑) ของกฎ ก.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น ซึ่งอาจสอบสวนเองหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ เมื่อปรากฏว่าในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาแล้ว แต่กลับไม่ได้ทำคำชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อโต้แย้งข้อเท็จจริงที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ดังนั้น กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยกรณีนี้ จึงถือว่าได้มีการดำเนินการโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน และมติที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓๔/๒๕๕๙)

ในการให้ข้อมูลของข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาในฐานะผู้ถูกสืบสวน มิใช่ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน ดังนั้น การที่ผู้ถูกกล่าวหามาให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงรับทราบในฐานะผู้ถูกสืบสวน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินการในขั้นตอนของการสอบสวน อย่างไรก็ตาม แม้การแจ้งข้อกล่าวหาจะเป็นกระบวนการที่สำคัญ หากไม่ปฏิบัติตามอาจทำให้การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากมีการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวภายหลัง การสอบสวนดังกล่าวก็เป็นการดำเนินการที่ชอบ ส่วนการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการสอบสวนทางวินัยที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา การไม่แจ้งคำสั่งดังกล่าวจึง

เป็นเหตุให้ข้าราชการครูเสียสิทธิในการคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน อย่างไรก็ตาม ข้อบกพร่องในส่วนนี้ก็ไม่ถึงขนาดเป็นเหตุให้ข้าราชการครูเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะในแบบ สว.๒ ได้ปรากฏชื่อของคณะกรรมการสอบสวน หากข้าราชการครูเห็นว่ากรรมการคนใดอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมข้าราชการครูก็มีสิทธิคัดค้านได้ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ผู้อำนวยการโรงเรียน น. มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ข้าราชการครูจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่ง อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามคำสั่งลงโทษและมีมติยกอุทธรณ์ของข้าราชการครูผู้นั้น ข้าราชการครูเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้กรณีความผิดทางวินัยของข้าราชการครูที่ถูกกล่าวหาจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีระดับโทษเพียงเล็กน้อย และมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะบัญญัติให้การสอบสวนนั้น ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรได้ แต่ก็หาอาจอนุมานได้ว่าจะสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษ ข้าราชการครูดังกล่าวโดยอาศัยเพียงรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนซึ่งเป็นเพียงการขโมยความผิดเบื้องต้น โดยไม่ได้ดำเนินการสอบสวนและแจ้งให้ข้าราชการครูรับทราบถึงฐานะว่าตนเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยตามที่ควรจะได้รับและเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูได้แย้งแสดงพยานหลักฐานและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการครูกระทำความผิดและต้องรับผิดทางวินัยหรือไม่ ดังนั้น หากเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ตาม ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งเป็นเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวโดยเคร่งครัด แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสืบสวนจะได้แจ้งให้ข้าราชการครูรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนและให้ข้าราชการครูมาให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ และข้าราชการครูได้เล่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงรับทราบ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินการในขั้นตอนของการสอบสวน เนื่องจากการให้ข้อมูลของข้าราชการครูดังกล่าวเป็นการให้ข้อมูลในฐานะผู้ถูกสืบสวน มิใช่ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ที่จะต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูรับทราบข้อกล่าวหาและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จึงไม่อาจถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการสืบสวนเป็นกระบวนการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูในกรณีนี้จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑/๒๕๕๕)

ข้าราชการครูอุทธรณ์คำสั่งลงโทษออกจากราชการ ข้าราชการดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ในการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาทั้งสองคำสั่งแล้ว จึงได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาทั้งสองคำสั่งให้ข้าราชการครูทราบตามแบบ สว.๓ อันเป็นการดำเนินการตามข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยข้าราชการครูได้ลงชื่อรับทราบแล้ว แม้ข้อเท็จจริงข้าราชการครูดังกล่าวจะไม่ได้รับแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ

สอบสวนอันถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการสอบสวนทางวินัยที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว อันจะเป็นเหตุให้ข้าราชการครูเสียสิทธิในการคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนก็ตาม แต่ข้อบกพร่องในส่วนนี้ก็ไม่ถึงขนาดเป็นเหตุให้ข้าราชการครูเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะข้าราชการครูก็ได้รับแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาทั้งสองกรณี พร้อมทั้งแจ้งสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหา และสิทธิที่จะให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาให้ข้าราชการครูได้รับทราบตามแบบ สว.๒ อันเป็นการให้ความเป็นธรรม และเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูได้รับทราบข้อมูลที่จะใช้ในการแก้ข้อกล่าวหาเหล่านั้นแล้ว และทั้งนี้ ในแบบ สว.๒ ได้ปรากฏชื่อของคณะกรรมการสอบสวน หากข้าราชการครูเห็นว่ากรรมการคนใดอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมข้าราชการครูก็มีสิทธิคัดค้านได้ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน และถือว่าวันที่ข้าราชการครูรับทราบแบบ สว.๒ ที่ปรากฏรายชื่อผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเป็นวันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้าน แต่เมื่อข้าราชการครูได้รับทราบแบบ สว.๒ แล้วก็ไม่ปรากฏว่าข้าราชการครูได้ดำเนินการใช้สิทธิคัดค้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการแต่อย่างใด จึงถือว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยโดยถูกต้องตามข้อ ๕ ข้อ ๘ และข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๐/๒๕๕๒)

ในการดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมจะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบและโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวนเพิ่มเติมนั้น ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงที่ได้มาเพิ่มเติมขึ้น เป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำและพฤติการณ์เดิมที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบและโต้แย้งไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนแล้ว กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงใหม่ที่จะต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและโต้แย้งอีก ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ข้าราชการครูถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีผู้ถูกกล่าวหาว่ามีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ครอบครัวผู้อื่นแตกแยก โดยคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าข้าราชการครูมีความสัมพันธ์ทางเพศกับภริยาของผู้อื่น แต่มีมูลพอเชื่อได้ว่าบุคคลทั้งสองมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกันจริง จึงเห็นว่าข้าราชการครูมีความผิดทางวินัยฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว สมควรลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ต่อมา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม) มีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบปากคำพยานและให้ส่งพยานเอกสารบางรายการเพิ่มเติมหลังจากที่ได้รับรายงานการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม) พิจารณาแล้วเห็นว่าจากพยานหลักฐานยืนยันได้ว่าข้าราชการครูได้มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวถึงขั้นลักลอบได้เสียกับภรรยาผู้กล่าวหาจริง จนเป็นเหตุให้ต้องจดทะเบียนหย่าอันเป็นเหตุให้เกิดการแตกแยก พฤติการณ์ของข้าราชการครูดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษปลดออกจากราชการ ต่อจากนั้น ได้เสนอต่อคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต ๒ (อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำกรมสามัญศึกษา เดิม) ซึ่งคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต ๒ (อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ

ประจำกรมสามัญศึกษา เดิม) พิจารณาแล้วมีมติให้ลงโทษปลดข้าราชการครูดังกล่าวออกจากราชการ ข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น การดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมตามข้อ ๓๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ที่มีกำหนดให้การดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมจะต้องให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบและโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการสอบสวนเพิ่มเติมด้วย ถือว่ามีมาตรฐานในการปฏิบัติต่ำกว่ามาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเพิ่มเติมเป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำหรือพฤติการณ์อันนำไปสู่การลงโทษที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสได้ทราบและโต้แย้งมาก่อน กรณีต้องดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบและโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม) มีคำสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนและส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติม ข้อเท็จจริงที่ได้มาเพิ่มเติม นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำและพฤติการณ์เดิมที่ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบและโต้แย้งไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนแล้ว กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงใหม่ที่จะต้องแจ้งให้ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาทราบและโต้แย้งอีกตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งลงโทษปลดข้าราชการครูดังกล่าวให้ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๒/๒๕๕๓)

ในการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น แม้จะไม่มี การแจ้งข้อกล่าวหาและให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อภายหลังเมื่อได้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวให้ถูกต้องแล้ว จึงถือได้ว่ากระบวนการพิจารณาทางปกครองการออกคำสั่งทางปกครองดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ข้าราชการครูคนหนึ่ง ถูกกล่าวหาว่าดำเนินโครงการเลี้ยงปลาตกในบ่อซีเมนต์ไม่โปร่งใส ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน จำนวนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน ข้าราชการครูดังกล่าวได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณารายงานการลงโทษแล้วเห็นชอบด้วย จึงนำเสนอ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาต่อไป ต่อมา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงและคำอุทธรณ์แล้วเห็นว่า คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาและให้ออกาสข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่จะสั่งลงโทษ จึงเสนอคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เดิม) เพื่อมีมติให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะใหม่ ทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ครบประเด็นที่ผู้อำนวยการได้สั่งลงโทษไว้ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เดิม) จึงมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงคณะใหม่เพื่อดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้ครบตามประเด็น ต่อมา

คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เดิม) ได้ประชุมพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูคนดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่าระดับโทษที่ได้รับเหมาะสมแล้ว จึงมีมติยกอุทธรณ์ ข้าราชการครูดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่ากรณีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาในครั้งแรกไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้คำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้น แม้จะไม่มี การแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่าง ๆ ที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษ อันถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงขึ้นใหม่ เพื่อดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้ครบตามประเด็น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเสร็จให้เสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาต่อไป กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้กระบวนการในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีในครั้งแรกจะมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วน แต่ภายหลังเมื่อได้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวให้ถูกต้องแล้ว ดังนั้น กระบวนการพิจารณาทางปกครองการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐๘/๒๕๕๙)

สำหรับกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว โดยหากปรากฏว่าข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน (แบบ สว.๓) ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่ไม่ส่งแบบบันทึกแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหากลับคืนให้คณะกรรมการสอบสวน อีกทั้ง ไม่ได้ยื่นคำชี้แจงข้อกล่าวหาเป็นหนังสือและไม่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับหนังสือ หรือติดต่อคณะกรรมการสอบสวนเพื่อแจ้งให้ทราบถึงข้อขัดข้องที่ไม่สามารถชี้แจงข้อกล่าวหาหรือข้อขัดข้องที่ไม่สามารถพบคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้ถ้อยคำ กรณีจึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ให้โอกาสข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว ปรากฏแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

ข้าราชการครูถูกลงโทษปลดออกจากราชการเนื่องจากไม่ได้มาปฏิบัติราชการ จึงถือว่าละทิ้งหน้าที่ราชการในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่า คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้ให้โอกาสตนได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้มีหนังสือแจ้งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน (แบบ สว.๓) ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแก่ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา และข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ส่งแบบบันทึกแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหากลับคืนให้คณะกรรมการสอบสวน อีกทั้ง ไม่ได้ยื่นคำชี้แจงข้อกล่าวหาเป็นหนังสือและไม่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับหนังสือ หรือติดต่อคณะกรรมการสอบสวนเพื่อแจ้งให้ทราบถึงข้อขัดข้องที่ไม่สามารถชี้แจงข้อกล่าวหาหรือข้อขัดข้องที่ไม่สามารถพบคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้ถ้อยคำ กรณีจึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ให้โอกาสข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

แล้วตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๒๔ วรรคสี่ และวรรคหก ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๖/๒๕๖๒)

กระบวนการพิจารณาทางปกครองผู้รับคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกล่าวถึงสิทธิประการหนึ่งที่เรียกว่า “สิทธิที่จะเข้าใจ (Droit de comprendre)” ซึ่งเป็นสิทธิที่จำเป็นประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความโปร่งใสในทางปกครอง บุคคลที่ได้รับคำสั่งใด ๆ ควรที่จะสามารถเข้าใจเนื้อหาที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ถ้าผู้รับไม่สามารถทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ขอบเขต หรือมูลเหตุชักจูงใจในการออกคำสั่งนั้น ๆ อาจเกิดข้อสงสัยและไม่เกิดผลของคำสั่งนั้นได้^{๖๕} เมื่อเทียบเคียงจากหลักคิดดังกล่าวแล้ว การสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยระบุแต่เพียงว่า พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาประกอบด้วยก๊วยการ แต่ไม่ได้สรุปว่า พยานบุคคลได้ให้ถ้อยคำสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ และพยานเอกสารและพยานวัตถุดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหรือสนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างไร ถือได้ว่า การสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าวไม่ได้มีการสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลเท่าที่มี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยใช้เป็นข้อเท็จจริงที่สนับสนุนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง อันเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้เข้าใจสภาพแห่งข้อหาและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้สิทธิในการป้องกันสิทธิของตนอย่างเต็มที่ โดยปรากฏแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่สามารถเป็นแนวทางในเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลทรัพย์สินอันมีค่า โดยนำไปเก็บรักษาไว้ที่บ้าน ปรากฏว่าทรัพย์สินดังกล่าวถูกสับเปลี่ยนเป็นของปลอม ผู้บังคับบัญชาจึงได้สอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเชื่อได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และมีคำสั่งลงโทษปลดออกจากงาน จากนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยอ้างว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ได้แจ้งหรือมอบแบบบันทึกสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ในการสอบสวนวินัยให้แก่ตน ทำให้ไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างได้ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วได้มีมติให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาทั้งหมดให้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษทราบ พร้อมทั้งให้โอกาสยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงส่งแบบบันทึกสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษชี้แจงข้อเท็จจริงและคัดค้านข้อกล่าวหา แต่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษเห็นว่าบันทึกดังกล่าวมีลักษณะเป็นบัญชีพยานหลักฐานไม่มีรายละเอียดใด ๆ ที่ระบุถึงการกระทำหรือพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา จึงขอให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยชี้แจงเพิ่มเติมประกอบบันทึกดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยยืนยันว่าบันทึกดังกล่าวมีลักษณะการกระทำที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ และได้อ้างถึงรายงานการสอบสวนว่ามีรายละเอียดเพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษจึงได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งข้อกล่าวหาตามบันทึกดังกล่าว ต่อมา ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้

^{๖๕} วิษณุ วรรณฤณ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สดาวรศีลพร, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, (ตำราตามโครงการพัฒนาคำวินิจฉัยคดีปกครองด้านกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๑), หน้า ๒๗๒.

เจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษทราบว่าไม่มีเหตุเปลี่ยนแปลงผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีนี้การที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยได้แจ้งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา โดยเรียกเจ้าหน้าที่มาแจ้งให้ทราบข้อกล่าวหาแต่ไม่ได้แจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ทราบ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนจะได้ส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานในลักษณะของการแจกแจงรายการพยานบุคคลว่าประกอบด้วยบันทึกการสอบสวนพยานบุคคลรายใดบ้าง ส่วนพยานเอกสารได้แจกแจงว่าประกอบด้วยพยานเอกสารรายการใดบ้าง โดยมีได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่ได้จากถ้อยคำของพยานบุคคลและพยานเอกสาร ในลักษณะของการระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำของพยานบุคคลตลอดจนความเกี่ยวข้องของพยานเอกสารที่อ้างอิงว่ามีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอตามแบบ สว.๓ อันเป็นมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าใจข้อกล่าวหาได้อย่างชัดเจนและสามารถชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้เจ้าหน้าที่ทราบ กรณีจึงไม่เข้าลักษณะของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณีที่ต้องทำให้สมบูรณ์ในภายหลังที่ต้องทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการทางวินัยเพื่อก่อคำสั่งลงโทษที่พิพาทจึงไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำการนั้น การออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓/๒๕๕๓)

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ถูกลงโทษลดค่าจ้างกรณีทำร้ายร่างกายบุคคลอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยต่อสู้ในประเด็นหนึ่งว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ได้แจ้งรายละเอียดของข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ให้ตนทราบ ทำให้ไม่สามารถชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานไปหักล้างข้อกล่าวหาได้นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาวินัย ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยดำเนินการเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยระบุแต่เพียงว่า พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาประกอบด้วย พยานบุคคลรวม ๗ คน พยานเอกสารรวม ๑๑ รายการ และพยานวัตถุรวม ๒ รายการ โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ได้สรุปว่า พยานบุคคลดังกล่าวได้ให้ถ้อยคำสนับสนุนข้อกล่าวหากรณีที่มีการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ และพยานเอกสารและพยานวัตถุดังกล่าวเกี่ยวข้องหรือสนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างไร จึงเห็นได้ว่าบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.๓) ดังกล่าวไม่มีการสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลเท่าที่มี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยใช้เป็นข้อเท็จจริงที่สนับสนุนว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดจริง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้รับทราบพยานหลักฐานอย่างเพียงพอที่จะใช้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา หรือนำสืบหักล้างพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลของคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้ อันเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าใจสภาพแห่งข้อหาและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิในการป้องกันสิทธิของตนเองอย่างเต็มที่ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการดำเนินการ

ทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลกระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณี คณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างเพียงพอและโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด กระบวนการดำเนินการทางวินัยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นผลให้คำสั่งของอธิการบดีมหาวิทยาลัยลงโทษลดค่าจ้างของผู้ฟ้องคดี รวมถึงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙/๒๕๖๑)

(๒) กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสอบสวน มีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

๑) กรณีเกี่ยวกับระยะเวลาในการสอบสวน

ในการพิจารณาสอบสวนนั้น ในส่วนของระยะเวลาในการสอบสวนแต่ละขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ถือเป็นแนวทางในการเร่งรัดปฏิบัติงานของคณะกรรมการสอบสวน มิให้การดำเนินการสอบสวนล่าช้าเกินสมควร หากปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่อาจทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ไม่ได้หมายความว่า การสอบสวนที่ได้ดำเนินการมาแล้วจะต้องเสียไปหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกกรณี หากแต่จะต้องพิจารณาว่าการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียความเป็นธรรมที่จะได้รับโอกาสในการต่อสู้คัดค้านข้อกล่าวหาในการสอบสวนหรือไม่

ในส่วนของระยะเวลาในการสอบสวนแต่ละขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาก็เช่นเดียวกัน ถือเป็นแนวทางในการเร่งรัดการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสอบสวน มิให้การดำเนินการสอบสวนล่าช้าเกินสมควร อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่อาจทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ไม่ได้หมายความว่า การสอบสวนที่ได้ดำเนินการมาแล้วจะต้องเสียไปหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไปเสียหมด หากแต่จะต้องพิจารณาว่าการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียความเป็นธรรมที่จะได้รับโอกาสในการต่อสู้คัดค้านข้อกล่าวหาในการสอบสวนหรือไม่ โดยระยะเวลาการพิจารณาเช่นนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็น “ระยะเวลาเร่งรัดให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด” โดยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจในประเด็นดังกล่าว ดังต่อไปนี้

ข้าราชการครูถูกปลดออกจากราชการ ซึ่งข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่าระยะเวลาในการสอบสวนความผิดแต่ละขั้นตอนไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้กระบวนการสอบสวนลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๒ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาได้กำหนดระยะเวลาในการสอบสวนแต่ละขั้นตอนไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการเร่งรัดการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสอบสวน มิให้การดำเนินการสอบสวนล่าช้าเกินสมควร อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่อาจทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ไม่ได้หมายความว่า การสอบสวนที่ได้ดำเนินการมาแล้วจะต้องเสียไปหรือไม่ชอบ แต่จะต้องพิจารณาว่าการดำเนินการ

ในแต่ละขั้นตอนที่ไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียความเป็นธรรมที่จะได้รับโอกาสในการต่อสู้คดีค้านข้อกล่าวหาในการสอบสวนหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบตลอดจนให้การปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าวครบทุกกระบวนการแล้ว แม้ระยะเวลาในการสอบสวนความผิดของผู้ถูกกล่าวหา จะคลาดเคลื่อนไปบ้าง แต่ก็มิได้ตัดโอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีค้านข้อกล่าวหา จึงไม่ใช่กรณีที่ทำให้กระบวนการในการสอบสวนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญต้องเสียความเป็นธรรมไป กระบวนการในการสอบสวนลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖๑/๒๕๕๙)

กรณีที่ข้าราชการครูถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเนื่องจากมีความสัมพันธ์ในทางชู้สาวกับเด็กนักเรียน ซึ่งข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบเนื่องจากการสอบสวนล่าช้าและประวิงเวลานั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระยะเวลาการพิจารณาที่กฎหมายกำหนดเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด การพิจารณาล่วงเลยกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดของคณะกรรมการสอบสวน โดยที่มิได้มีข้อเท็จจริงใดจะฟังหรือชี้ชัดไปว่าเป็นเจตนาทำให้เสียความเที่ยงธรรมแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง เพียงเหตุเท่านั้นหาได้มีผลกระทบต่อสาระสำคัญอันจะทำให้เสียความเที่ยงธรรมแต่อย่างใด อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่ามีมูลเหตุจูงใจให้ต้องประวิงเวลาแต่อย่างใด การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๗/๒๕๖๐)

๒) กรณีการสอบปากคำผู้เสียหายที่เป็นเด็ก

ในส่วนของการสอบปากคำผู้เสียหายที่เป็นเด็กนั้น มีขั้นตอนกำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งหากคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว การสอบปากคำย่อมเสียไป กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนได้สอบปากคำพยานซึ่งเป็นเด็กโดยไม่มีข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และบุคคลที่เด็กร้องขอหรือไว้วางใจเข้าร่วมในการสอบปากคำ กรณีย่อมทำให้การสอบปากคำผู้เสียหายและพยานซึ่งเป็นเด็กดังกล่าวเสียไปตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากดำเนินการไม่ถูกต้องตามข้อ ๒๘ วรรคสอง ของกฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าว ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

กรณีข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่าพานางสาว จ. นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ เข้าโรงแรมและมีความสัมพันธ์กัน เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนสอบปากคำพยานบุคคลซึ่งเป็นเด็กนักเรียนไปแล้ว ซึ่งกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๘ วรรคสอง กำหนดว่าในการสอบปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็ก ให้สอบสวนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็กและให้มีข้าราชการครูที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และบุคคลที่เด็กร้องขอหรือไว้วางใจเข้าร่วมในการสอบปากคำนั้นด้วย... ส่วนข้อ ๒๙ กำหนดว่า ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ห้ามมิให้กรรมการสอบสวนกระทำหรือจัดให้กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง หรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ เพื่อจูงใจให้บุคคลนั้นให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ หรือกระทำให้ท้อใจ หรือใช้กลอุบายอื่นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำหรือไม่ให้ถ้อยคำซึ่งอยากจะได้ด้วยความเต็มใจในเรื่องที่ถูกกล่าวหาและข้อ ๓๐ วรรคสอง กำหนดให้ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน ให้มีการบันทึกถ้อยคำซึ่งมีสาระสำคัญตามแบบ สว.๔ หรือ แบบ สว.๕ ที่ ก.ค.ศ. กำหนด แล้วแต่กรณี... ถ้ามีการแก้ไข ทักท้วง

หรือเพิ่มเติม ก็ให้แก้ไขให้ถูกต้อง หรือมิฉะนั้นก็ให้บันทึกไว้ เมื่อผู้ให้ถ้อยคำรับว่าถูกต้องแล้ว ให้ผู้ให้ถ้อยคำ ผู้เข้าร่วมฟังตามวรรคหนึ่งที่อยู่ในที่สอบสวนและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และให้กรรมการสอบสวนทุกคนซึ่งร่วมสอบสวนลงลายมือชื่อรับรองไว้ในบันทึกถ้อยคำ นั้นด้วย ... ส่วนในข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าการสอบสวนตอนใดทำไมถูกต้องให้การสอบสวนตอนนั้นเสียไปเฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้... (๒) การสอบปากคำบุคคลดำเนินการไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ วรรคสอง ข้อ ๒๙ ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง หรือข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๘๘ หรือ มาตรา ๑๐๔ (๑) อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี สั่งให้ คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามกรณีดังกล่าวใหม่ให้ถูกต้องโดยเร็ว คดีนี้เมื่อปรากฏ ในข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสอบสวนได้สอบปากคำพยานซึ่งเป็นเด็ก โดยไม่มีข้าราชการครูที่เป็น กลางและเชื่อถือได้ และบุคคลที่เดือดร้อนหรือไว้วางใจเข้าร่วมในการสอบปากคำ กรณียอมให้การ สอบปากคำผู้เสียหายและพยานซึ่งเป็นเด็กดังกล่าวเสียไปตามข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการ สอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากดำเนินการไม่ถูกต้องตามข้อ ๒๘ วรรคสอง ของกฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าว และข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่ามีคำสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนใหม่ ให้ถูกต้องแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้จึงรับฟังถ้อยคำของพยานซึ่งเป็นเด็กไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๔๕/๒๕๖๑)

๓) กรณีพบข้อกล่าวหาอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวน

หากเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครู จากพฤติการณ์ใดพฤติการณ์หนึ่ง และต่อมาคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวพบว่าข้าราชการครู มีพฤติการณ์ทุจริตอีกพฤติการณ์หนึ่ง ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาในเรื่องอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้ง ประธานกรรมการสอบสวนต้องแจ้งกรณีที่พบการกระทำความผิดวินัยเรื่องใหม่ต่อผู้สั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน เมื่อไม่ปรากฏว่าประธานกรรมการสอบสวนดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการ สอบสวนจึงไม่มีอำนาจในการสอบสวนข้าราชการครูในเรื่องมีพฤติการณ์ทุจริตซึ่งไม่ได้ระบุในคำสั่ง แต่งตั้ง ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ โรงเรียนบ้านบอนเขี้ยวราษฎร์บำรุงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ เดิม) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน วินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครูกรณีเป็นกรรมการผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินและเป็นกรรมการเก็บรักษาเงิน ของโรงเรียนทำให้เงินโครงการอาหารกลางวันตามทะเบียนคุมเงินนอกงบประมาณขาดหายไปจากบัญชี เงินฝากของโรงเรียน ต่อมาในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนพบความผิดประเด็นใหม่เพิ่มขึ้นอีก กล่าวคือ มีการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ออกจากบัญชีเงินฝากธนาคารของโรงเรียน โดยมีชอบ คณะกรรมการสอบสวนจึงมีมติให้เพิ่มข้อกล่าวหาในประเด็นดังกล่าวเข้าไปด้วย ผลการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า การกระทำของข้าราชการครูเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง และวรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรได้รับโทษไล่ออกจากราชการ และ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานมีมติเห็นด้วยกับการพิจารณาโทษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา กาฬสินธุ์ เขต ๓ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ เดิม) จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

ออกจากราชการ ข้าราชการครูอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ ก.ค.ศ. ได้พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ ข้าราชการครูจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษข้าราชการครูออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวน พิจารณาตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ตามมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ (เดิม) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการครูจากกรณีมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน และต่อมา คณะกรรมการสอบสวนพบว่าข้าราชการครูมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาในเรื่องอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้ง เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ไม่ปรากฏว่าประธานกรรมการสอบสวนได้แจ้งกรณีที่พบการกระทำความผิดวินัยเรื่องใหม่ต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๓ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต ๓ เดิม) ซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่กลับดำเนินการสอบสวนต่อไป คณะกรรมการสอบสวนจึงไม่มีอำนาจในการสอบสวนข้าราชการครูในเรื่องมีพฤติการณ์ทุจริตในการ เบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน เนื่องจากยังมิได้มีการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยในเรื่องดังกล่าว แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปว่า คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและ เปิดโอกาสให้ข้าราชการครูได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาเรื่องพฤติการณ์ทุจริตในการเบิก ถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน แต่ก็ไม่ได้ทำให้การสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าวกลายเป็นการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการดำเนินการ ทางวินัยในกรณีกล่าวหาว่าข้าราชการครูมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหาร กลางวันของโรงเรียนนั้น แม้ว่าการดำเนินการสอบสวนในส่วนข้อกล่าวหาทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอน เงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียนจะเสียไป แต่ก็ไม่กระทบกระเทือนถึงคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการครู กรณีมีพฤติการณ์เกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหาร กลางวันของโรงเรียน ซึ่งเป็นการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยถูกต้องแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๕๗)

๔) กรณีสิทธิในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้

สิทธิในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น มีเพื่อประโยชน์ในการแก้ข้อกล่าวหาตามที่มีการร้องเรียน เมื่อ ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ขอใช้สิทธิตรวจดูเอกสาร คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก็ไม่มี ความจำเป็นต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจดูบันทึกปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการทางวินัย แก่ผู้ถูกกล่าวหาจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

กรณีที่ข้าราชการครูซึ่งถูกร้องเรียนว่ามีความสัมพันธ์ฉันคู่สาวกับนาง ส. อ้างว่าไม่ได้รับสิทธิในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ อันได้แก่ บันทึกปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครองฯ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ดังกล่าว ก็เพื่อประโยชน์ในการแก้ข้อกล่าวหาตามที่มีการร้องเรียน เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้สิทธิตรวจดูเอกสาร และในการสืบสวนข้อเท็จจริงถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหา และสามารถโต้แย้งข้อกล่าวหาตามที่มีการร้องเรียนด้วยการชี้แจงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงจึงไม่มีความจำเป็นต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจดูบันทึกปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเมื่อผู้ถูกกล่าวหาขอคัดถ่ายสำเนาเอกสารเพื่อดำเนินการตามสิทธิต่อไปนั้น ผู้ถูกกล่าวหาได้รับอนุญาตให้คัดสำเนาเอกสารสรุปรายงานของคณะกรรมการทุกระดับ เพื่อประกอบการดำเนินการตามสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว การดำเนินการทางวินัยจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘๗/๒๕๕๗)

(๓) ขั้นตอนการมีคำสั่งลงโทษทางวินัย

“คำสั่งลงโทษทางวินัย”^{๖๖} เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งผูกพันผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองต้องใช้ดุลพินิจภายใต้หลักการทางกฎหมาย อาทิเช่น หลักคำสั่งทางปกครองต้องไม่มีผลย้อนหลัง หลักการสันนิษฐานความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา (Unschuldsvermutung)^{๖๗} อันเป็นหลักการในกฎหมายอาญาที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๖๘} หลักการพิจารณาโดยใช้เอกสารและหลักการพิจารณาโดยไม่ต้องมีตัวผู้ถูกกล่าวหาเป็นหลักการพิจารณาที่แสดงถึงลักษณะการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไปเน้นการใช้เอกสารเป็นหลัก และหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษได้สองครั้ง (Non bis in idem หรือที่ในภาษาอังกฤษเรียกหลักนี้ว่า Double jeopardy)^{๖๙} ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในประมวล

^{๖๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗

มาตรา ๙๗ การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ค.ศ. ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้เป็นไปโดยพยานหลักฐาน โดยอคติหรือโดยโทสจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และมีเหตุผลอย่างไรในการกำหนดสถานโทษเช่นนั้น

^{๖๗} โปรดดู นิติกร ชัยวิเศษ, *เชิงอรรถที่ ๕๗*, หน้า ๔๖ – ๔๖.

^{๖๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

^{๖๙} หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษได้สองครั้งปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร้องทุกข์ที่ ๓๙/๒๕๒๗ มีข้อเท็จจริงว่า อธิการวิทยาลัยครูนครสวรรค์มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ร้องทุกข์ ทั้ง ๆ ที่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งกรณีถูกกล่าวหาว่ามีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับศิษย์ และต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ร้องทุกข์ ๑๐% มีกำหนดสองเดือน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นไป แต่ผู้ร้องทุกข์ได้รับการเลื่อนเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑ เป็นต้นมา มีผู้ร้องเรียนไปยังกรมการฝึกหัดครูในกรณีความผิดเดียวกันนั้นอีก กรมการฝึกหัดครูได้หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจสั่งลงโทษของอธิการวิทยาลัยครูนครสวรรค์ ปรากฏว่าอธิการฯ ไม่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ กรมการฝึกหัดครูจึงได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ร้องทุกข์ ๑๐% มีกำหนดสองเดือน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นต้นไป โดยอ้างว่า จะลงโทษย้อนหลังไป คือ ลงโทษตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นไปตามเดิมไม่ได้ ซึ่งผู้ร้องทุกข์มิได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๔ และ ๒๕๒๕ ซึ่งคณะกรรมการร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องนี้ว่า “การที่กรมการฝึกหัดครู

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔)^{๗๐} หลักกฎหมายเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญอันเป็นหลักประกันให้กับผู้รับคำสั่งทางปกครอง นอกเหนือจากที่มีการตราบทบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง โดยจะสามารถพบหลักกฎหมายดังกล่าวได้จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนมาก

การกำหนดโทษทางวินัยนั้นเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดโทษนั้นต้องอยู่ภายใต้ “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” อาจเรียกว่า “หลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality)” เป็นหลักที่เรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำทางปกครองในการบริการสาธารณะอย่างพอเหมาะ โดยใช้วิธีการหรือเครื่องมือที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามกฎหมายอันเป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับการกระทำของรัฐทุกประเภท ซึ่งรวมถึงการสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วย ซึ่งปรากฏตามมาตรา ๙๖ และมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยถือเป็นกฎหมายกลางสำหรับข้าราชการทั้งหลาย ก็ได้รับรองหลักการนี้เอาไว้ โดยให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษได้ตามสมควรแก่กรณีความผิดหรือตามความร้ายแรงแห่งกรณีความผิด ซึ่งหมายความว่า โทษทางวินัยที่จะลงแก่ข้าราชการที่กระทำความผิดต้องเหมาะสมกับความผิดที่กระทำ^{๗๑}

การพิจารณาทางปกครองภายใต้หลัก “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” ผู้กษัตริย์ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยที่จะต้องใช้ดุลพินิจในการเลือกโทษทางวินัยอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความผิดที่ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำ สำหรับเงื่อนไขที่องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาต้องนำมาพิจารณาประกอบเพื่อให้โทษทางวินัยเหมาะสมกับความผิดทางวินัยที่ข้าราชการได้กระทำนั้น อาจแบ่งได้ดังต่อไปนี้^{๗๒}

- (๑) ระดับของตำแหน่งที่ข้าราชการดำรงอยู่
- (๒) ลักษณะเฉพาะของตำแหน่งหน้าที่
- (๓) การกระทำความผิดทางวินัยนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานมากน้อย

เพียงใด

(๔) การกระทำความผิดทางวินัยมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาร่วมหรือไม่ รวมถึงคำตัดสินของศาลยุติธรรมต่อการกระทำผิดทางวินัยเหล่านั้น

(๕) พฤติกรรมและการกระทำความผิดของข้าราชการที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษทางวินัย

(๖) ความผิดทางวินัยและโทษทางวินัยในครั้งก่อน (ถ้ามี)

(๗) มีการกระทำความผิดทางวินัยในลักษณะเดียวกันซ้ำ ๆ หรือบ่อยครั้งหรือไม่

(๘) ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการซ้ำในความผิดเดียวกันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทางปฏิบัติที่ถูกต้องคือ กรมการฝึกหัดครูจะต้องยกเลิกคำสั่งลงโทษของอธิการวิทยาลัยครูนครสวรรค์ แล้วมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ร้องทุกข์เสียใหม่แทนคำสั่งเดิมต่อไป”

^{๗๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๓๙ (๔) สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปเมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

^{๗๑} นิติกร ชัยวิเศษ, *เชิงอรรถที่ ๕๗*, หน้า ๔๒. (โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒/๒๕๕๙ ; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๓/๒๕๕๖)

^{๗๒} TOULOUZE Henri, *Le conseil de discipline*, (UNSA - territoriaux), pp.4-5. อ้างใน พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, *เชิงอรรถที่ ๑๒*, หน้า ๑๐๘ – ๑๐๙.

- (๙) ข้าราชการมีเหตุผลหรือมูลเหตุชักจูงใจด้านครอบครัวหรือสุขภาพหรือไม่
 (๑๐) อายุของข้าราชการผู้กระทำความผิด
 (๑๑) การกระทำความผิดทางวินัยมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาระงานที่ข้าราชการได้รับมากเกินไปหรือไม่ หรือข้าราชการต้องรับภาระงานใดๆ เพียงผู้เดียวหรือไม่
 (๑๒) ความตั้งใจในการปรับปรุงตัวด้านพฤติกรรมของข้าราชการ (ภายหลังได้รับโทษทางวินัย)

ทั้งนี้ หากคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ลงโทษข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาในกรณีใดไม่มีความเหมาะสมกับความผิดหรือไม่ได้สัดส่วนกับความผิดทางวินัย กรณีก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๗๓}

การที่ผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองต้องใช้ดุลพินิจเพื่อปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยในทางที่ชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแก่กรณี ซึ่งมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างหลากหลายให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด ข้อความคิดว่าด้วยดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงเป็นข้อความคิดที่มีความสำคัญยิ่งทั้งในทางหลักการและทางปฏิบัติ ทั้งนี้ “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง” เป็นสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

^{๗๓} โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕๘ - ๑๔๕๙/๒๕๕๘ เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่า การนำอาวุธปืนของทางราชการไปจําหน่าย ถือได้ว่าทำให้ข้าราชการตำรวจเสียศักดิ์ศรีและเป็นการแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเอง มีใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นการทุจริต ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรฐานการลงโทษวินัยร้ายแรงตามมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดแนวทางการพิจารณาและมาตรฐานการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงกรณีเอาอาวุธปืนของทางราชการไปจําหน่ายไว้ว่าให้ไล่ออกสถานเดียว เป็นเพียงแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจหรือแนวทางในการปฏิบัติงานภายในซึ่งมิได้มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองโดยตรง มิได้มีลักษณะเป็นกฎ จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา อนึ่ง มาตรฐานการลงโทษวินัยร้ายแรงตามมติของ ก.ตร. ดังกล่าว มีผลบังคับเฉพาะภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันการพิจารณาพิพากษาของศาลและโดยที่มติของ ก.ตร. ดังกล่าว น่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดระดับโทษวินัยอย่างร้ายแรง เป็น ๒ ระดับ คือ ปลดออก หรือไล่ออก การที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงโดยกำหนดโทษระดับใดย่อมขึ้นกับพฤติการณ์แห่งการกระทำว่าเป็นไปตามองค์ประกอบความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่กฎหมายกำหนด และมีเหตุที่ควรลดหย่อนผ่อนโทษหรือไม่ เพียงใด เมื่อมีเหตุสมควรลดหย่อนโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจากระดับโทษไล่ออก เป็นปลดออกจากราชการ การที่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดออกคำสั่งตามมติของ ก.ตร. ที่ให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีทั้งหกจากปลดออกจากราชการเป็นไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และมีผลให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอุทธรณ์โดยมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหรือออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกลับเข้ารับราชการตามเดิม โดยอ้างว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งหกเหมือนกับพฤติการณ์ของร้อยตำรวจโท ธ. และจ่าสิบตำรวจ น. ที่ได้รับการยกโทษปลดออกจากราชการ และได้กลับเข้ารับราชการตามเดิม เห็นว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดย อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์จะรับฟังข้อเท็จจริงว่า ร้อยตำรวจโท ธ. กับจ่าสิบตำรวจ น. ไม่ได้จําหน่ายอาวุธและมีมติให้ยกโทษปลดออกจากราชการให้แก่บุคคลทั้งสอง ทั้งที่บุคคลทั้งสองนั้นมีพฤติการณ์จําหน่ายปืนของทางราชการเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีทั้งหกตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกล่าวอ้างก็ตาม หากได้มีผลให้การรับฟังข้อเท็จจริงในส่วนพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งหกว่ามีการจําหน่ายปืนของทางราชการจริงเปลี่ยนแปลงไป และคำขอดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ ก.ตร. ปฏิบัติหรือออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกลับเข้ารับราชการตามเดิมได้

ในกรณีของคำสั่งทางวินัยคือผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้พิจารณาสั่งการโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างเป็นรูปธรรม^{๗๔}

ข้อสังเกต ในระบบกฎหมายเยอรมันปรากฏข้อยกเว้นมิให้ศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบการตีความของฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองบางประการโดยเรียกกรณีดังกล่าวว่าเป็น “แดนวินิจฉัย (Beurteilungsspielraum; margin of judgement)” ตัวอย่างแดนวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่สำคัญที่ปรากฏในคำพิพากษา เช่น การตรวจสอบข้อสอบและการประเมินข้อสอบ การประเมินผลการปฏิบัติซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ การวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นการพยากรณ์หรือการประเมินความเสี่ยงในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายเศรษฐกิจ เป็นต้น^{๗๕}

สำหรับการลงโทษทางวินัยไม่ถูกผูกพันตามผลการพิจารณาในคดีอาญา ดังนั้น กรณีที่มีทั้งการดำเนินการทางวินัยและดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยในกรณีใด ๆ แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหา แต่ก็ยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยได้เนื่องจากอาจเข้ากรณีที่พฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในลักษณะมีมลทินหรือมีหมองจากการกระทำความผิดกล่าวซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยมีความวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

๑) กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ได้จากการสอบสวนที่ไม่ถูกต้อง

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหาเมื่อไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันได้ว่าการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน และไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีจึงไม่อาจนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวมารับฟังเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้

ข้าราชการครูในโรงเรียนแห่งหนึ่ง ถูกลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน กรณีกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากข้าราชการครูดังกล่าวไม่เคยทราบว่ามีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงในเรื่องดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการครูกรณีขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันได้ว่าการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแต่อย่างใด อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕ (๑) ของ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน และไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ตามข้อ ๘ และข้อ ๙ ของกฎ ก.ค.ศ.

^{๗๔} วรเจตน์ ภาศิริตัน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง , พิมพ์ครั้งที่ ๓ แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๕๑.

^{๗๕} โปรตุเกส วรเจตน์ ภาศิริตัน, เพิ่งอ้าง, หน้า ๕๗ – ๕๘.

ฉบับข้างต้น และแม้จะปรากฏว่า ในขั้นตอนการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ คณะกรรมการสอบสวนได้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา ตามข้อ ๒๓ ของ กฎ ก.ค.ศ. ฉบับข้างต้นแล้ว แต่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มาตามวันเวลาที่นัดหมาย คณะกรรมการสอบสวนจึงมีหน้าที่ดำเนินการส่งบันทึก (แบบ สว.๒) จำนวน ๒ ฉบับ ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว กรณีจึงเป็นการไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ ๒๓ วรรคหก ของกฎ ก.ค.ศ. ข้างต้น และแม้คณะกรรมการสอบสวนจะได้จัดแจ้งพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ยอมมารับทราบข้อกล่าวหาไว้ในบันทึกข้อความก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่วิธีการดำเนินการสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๓ จึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วได้ นอกจากนี้ ตามนัยของข้อ ๒๔ วรรคหก ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๓ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้แจ้งกำหนดนัดดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยอ้างว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตั้งแต่รับแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ มีความแข็งขัน จึงมีมูลอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิเสธเสียทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๓ อีก กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้น การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ถูกกล่าวหาจึงมิได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีจึงไม่อาจนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวมารับฟังเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ ดังนั้น คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ถูกกล่าวหาร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๖/๒๕๕๘)

การดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นการสอบสวนตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดวิธีการสอบสวนได้ตามที่เห็นสมควร อย่างไรก็ตาม ข้อบ่งชี้ของการใช้ดุลพินิจในการกำหนดวิธีการสอบสวนตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ก็ควรจะต้องอยู่ภายใต้หลักประกันที่ให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกดำเนินการทางวินัยเป็นสำคัญ และโดยที่การสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถือเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วิธีการสอบสวนตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรในการดำเนินการสอบสวนในกรณีที่กล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงจึงต้องให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ด้วยการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา อันเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเพื่อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงข้าราชการครูกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรครุภัณฑ์ โดยไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจง

โต้แย้งและนำสืบพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยจึงไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๖๙/๒๕๕๙)

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้มีการสอบปากคำเพิ่มเติมผู้กล่าวหาและพยานฝ่ายผู้กล่าวหา ซึ่งเป็นการสอบปากคำเพิ่มเติมในรายละเอียดในประเด็นเดิมและได้นำรายละเอียดดังกล่าวมาใช้สนับสนุนข้อกล่าวหาอันเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา และเป็นการสอบปากคำเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเสร็จแล้ว กรณีจึงเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการสอบสวนจึงมีหน้าที่ต้องสรุปพยานหลักฐานดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้เฉพาะพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ปรากฏดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ข้าราชการครูผู้หนึ่ง ถูกลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๑ เดือน ซึ่งข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการดำเนินการสอบสวนไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนได้เรียกผู้กล่าวหาและพยานฝ่ายผู้กล่าวหาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมในประเด็นเดิม แม้ว่าจะไม่ได้ทำให้ข้อกล่าวหาเบี่ยงเบนประเด็นและเป็นเพียงการเก็บรายละเอียด โดยพยานยังคงให้การยืนยันในข้อเท็จจริงเดิม และไม่ได้มีพยานหลักฐานใหม่ก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้มีการสอบปากคำเพิ่มเติมผู้กล่าวหาและพยานฝ่ายผู้กล่าวหา ซึ่งเป็นการสอบปากคำเพิ่มเติมในรายละเอียดในประเด็นเดิมและได้นำรายละเอียดดังกล่าวมาใช้สนับสนุนข้อกล่าวหา อันเป็นโทษแก่ข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา และเป็นการสอบปากคำเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเสร็จแล้ว กรณีจึงเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการสอบสวนจึงมีหน้าที่ต้องสรุปพยานหลักฐานดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้เฉพาะพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่สนับสนุนข้อกล่าวหา นั้น แต่เมื่อมิได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบปากคำเพิ่มเติมให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการให้ถ้อยคำหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาที่เพิ่มเติมดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการสอบสวนไม่ถูกต้องตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๖๘๘/๒๕๕๙)

๒) การแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัย

การแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยที่แก้ไขเพิ่มเติมเพียงเลขที่ตำแหน่งของผู้ถูกลงโทษและปี พ.ศ. ของกฎหมายที่อ้างในคำสั่งให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง โดยมีได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของคำสั่งเดิม และได้มีการแจ้งคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวให้ผู้ถูกลงโทษทราบแล้ว การแก้ไขคำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

กรณีที่ข้าราชการครูถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเนื่องจากมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับตำแหน่งความเป็นครู โดยมีพฤติกรรมฉ้อฉลถึงขั้นมีเพศสัมพันธ์กับนักเรียนของตนเอง ซึ่งข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษไล่ออกจาก

ราชการ โดยแก้ไขเลขที่ตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีและปี พ.ศ. ของกฎหมายที่อ้างในคำสั่งนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้น เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ และวรรคสอง บัญญัติว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยแก้ไขเลขที่ตำแหน่งของผู้ถูกไล่ออกและปี พ.ศ. ของกฎหมายที่อ้างในคำสั่งดังกล่าวให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง โดยมิได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของคำสั่งเดิมแต่อย่างใด และได้แจ้งคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวให้ผู้ถูกลงโทษทราบแล้ว คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๒)

๓) การเพิ่มโทษ

ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นเพียงการรวบรวมรายละเอียดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เท่านั้น ห้ามมีผลผูกพันหรือบังคับให้ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวง เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต้องมีมติตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกลงโทษเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบที่จะมีมติเพิ่มโทษจากเดิมตัดเงินเดือนเป็นไล่ออกจากราชการได้ ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

กรณีที่ข้าราชการครูถูกลงโทษตัดเงินเดือน กรณีกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งเพิ่มโทษเป็นลงโทษไล่ออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งข้าราชการครูดังกล่าวเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงการรวบรวมรายละเอียดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เท่านั้น ห้ามมีผลผูกพันหรือบังคับให้ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวง เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต้องมีมติตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าพฤติการณ์ของข้าราชการครูเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบที่จะมีมติเพิ่มโทษจากเดิมเป็นไล่ออกจากราชการได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๑/๒๕๕๒)

๔) การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับวินัยหลายประเทศไม่มีการบัญญัติแจกแจงหรือให้คำจำกัดความเอาไว้ล่วงหน้า การที่ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยปรากฏถ้อยคำเฉพาะหลายคำที่ไม่ได้มีการกำหนดนิยามไว้ล่วงหน้าต้องอาศัยการตีความ ทั้งยังปรากฏประเด็นที่ต้องใช้

ดุลพินิจว่า การกระทำลักษณะใดสมควรต้องรับโทษทางวินัย และควรต้องรับโทษเช่นไรเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชา จึงอาจกล่าวได้ว่าดุลพินิจในการที่เจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องเลือกตัดสินใจออกคำสั่งทางหนึ่งทางใดเป็นสิ่งที่จำเป็น เนื่องจากดุลพินิจทำให้เกิดความเหมาะสมของการปฏิบัติตามกฎหมายในแต่ละรายแต่ละกรณีซึ่งมีเงื่อนไขหรือรายละเอียดแตกต่างกัน ดังนั้น อำนาจดุลพินิจกับอำนาจในการลงโทษทางวินัยมักมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” เอาไว้ จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาว่าพฤติการณ์อย่างไรที่เข้าข่ายเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเมื่อพิจารณาจากมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นได้ว่า มาตราดังกล่าวได้บัญญัติถึงพฤติการณ์อื่น ๆ ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ว่าเป็นการกระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก ดังนั้น การกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงควรเป็นการกระทำที่มีระดับความรุนแรงของพฤติการณ์เทียบเคียงได้กับการทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยหลักผู้มีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ผู้ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและเป็นผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั่นเอง สำหรับกรณีที่จะเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้นจะต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำในแต่ละกรณี

อนึ่ง การกระทำใดเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดว่า การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเป็นคำที่บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ มิได้ให้นิยามความหมายเฉพาะเจาะจงไว้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากความรู้สึกของวิญญูชนโดยทั่วไป หรือความรู้สึกรังเกียจต่อการกระทำนั้น ๆ ว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ หน้าที่ความรับผิดชอบและความรู้สึกหรือเจตนาในการกระทำ กล่าวคือ กระทำโดยประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำหรือไม่ โดยที่การจะพิจารณาว่าการกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็น “ผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องพิจารณาด้วยว่าผู้นั้นได้กระทำการอันทำให้ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์ชื่อเสียงหรือไม่^{๗๖} ในส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ค่อยปรากฏคดีพิพาทที่แสดงตัวอย่างการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงขอนำกรณีข้าราชการตำรวจมาเป็นตัวอย่าง ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีบริหารการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ งานป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอพระพรหม จังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งที่ ๒๕๓/๒๕๔๒ ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีพฤติการณ์กระทำผิด คือ ผู้ฟ้องคดีได้ให้การในชั้นสอบสวนต่อพนักงานสอบสวนในคดีที่สืบตำรวจตรี ข. ต้องหาว่าฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาโดยให้การเป็นพยานยืนยันว่าได้เห็นเหตุการณ์ขณะที่สืบตำรวจตรี ข. ใช้อาวุธปืนยิงสืบตำรวจ ส. และนาย ข. ถึงแก่ความตาย แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เบิกความต่อศาลจังหวัด

^{๗๖} โปรตุเกส พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, *เชิงอรรถที่ ๑๒*, หน้า ๓๐ - ๓๑.

นครศรีธรรมราชในคดีดังกล่าวเป็นพยานและกลับคำให้การรวมทั้งได้ไปเบิกความเป็นพยานต่อพนักงานอัยการจังหวัดนครศรีธรรมราชในคดีที่จำสืบทารวจ ส. ตกเป็นผู้ต้องหา โดยกลับคำให้การเช่นกัน ทำให้ขัดแย้งกับคำให้การชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในคดี ซึ่งกรณีนี้ ตำรวจภูธรจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ให้สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองนครศรีธรรมราชท้องที่เกิดเหตุดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี ซึ่งพนักงานสอบสวนได้สรุปสำนวนการสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ฟ้องคดีในข้อหาเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีอาญาต่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช และสั่งไม่ฟ้องฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบและเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชาว่า ที่ให้การไปในชั้นสอบสวนเพราะถูกข่มขู่ ทั้งที่คำให้การครั้งนั้นไม่เป็นความจริง และต่อมาได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอพระพรหมอีกครั้งหนึ่ง มีข้อความเช่นเดียวกับหนังสือขอความเป็นธรรมทั้งสองฉบับที่ผู้ฟ้องคดีกระทำขึ้นก่อนไปเบิกความต่อศาล และเมื่อไปเบิกความต่อศาลผู้ฟ้องคดีเบิกความไปตามข้อเท็จจริงที่กล่าวในหนังสือขอความเป็นธรรม จึงน่าจะเชื่อว่าคำเบิกความของผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นการนำความเท็จไปกล่าวต่อศาล กรณีจึงไม่เป็นการเบิกความเท็จตามที่ถูกกล่าวหา และในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ตอบข้อซักถามของพนักงานอัยการนั้น ก็เป็นการตอบข้อความที่ผู้ต้องหาในฐานะพยานตอบไปตามที่รู้เห็นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ระบุไว้ในคำร้องขอความเป็นธรรมและที่ได้เคยเบิกความต่อศาลไปแล้ว จึงน่าจะไม่ใช่เป็นการแจ้งความเท็จต่อพนักงานอัยการ ส่วนข้อหาอื่นไม่ว่าจะเป็นข้อหาเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น พนักงานอัยการมีความเห็นสอดคล้องกับพนักงานสอบสวนว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไปเบิกความต่อศาลในคดีอาญาเป็นการกระทำในฐานะประชาชนคนหนึ่งเท่านั้น หาใช่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานไม่ จึงได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีทุกข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งที่ ๒๕๓/๒๕๔๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้นถูกต้องเหมาะสมแล้ว และรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ ๒๕๓/๒๕๔๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยมีมูลเหตุมาจากเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๐ สิบตำรวจตรี ข. ใช้อาวุธปืนยิงสิบตำรวจตรี ส. และนาย ข. ถึงแก่ความตาย โดยมีประจักษ์พยานคือผู้ฟ้องคดี ซึ่งในชั้นสอบสวนผู้ฟ้องคดีได้ให้การต่อพนักงานสอบสวนเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ยืนยันว่าได้เห็นเหตุการณ์ขณะที่สิบตำรวจตรี ข. ใช้อาวุธปืนยิงสิบตำรวจตรี ส. และนาย ข. จนถึงแก่ความตาย และได้ให้การเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๑ ว่า หลังเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีมีความกลัวว่า จะต้องถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไปด้วย จึงได้เข้าพบพันตำรวจโท ศ. ผู้บังคับบัญชา เล่าเรื่องที่เกิดขึ้นให้ฟังเหมือนที่ได้ให้การไว้แล้ว โดยผู้ฟ้องคดีได้เข้าพบก่อนที่จะมาให้การกับพนักงานสอบสวน ต่อมาในชั้นพิจารณาคดีของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้ฟ้องคดีได้ถูกอ้างเป็นพยานฝ่ายโจทก์ ได้เข้าเบิกความกลับคำให้การเดิมที่เคยให้การกับพนักงานสอบสวนโดยให้การใหม่ว่า ในวันเกิดเหตุไม่ได้เห็นเหตุการณ์ที่สิบตำรวจตรี ข. ใช้อาวุธปืนยิงสิบตำรวจตรี ส. และนาย ข. จนถึงแก่ความตายแต่อย่างใด เหตุที่ให้การกับพนักงานสอบสวนในชั้นแรกว่าได้เห็นเหตุการณ์เนื่องจากถูกพนักงานสอบสวนขู่เชิญบังคับ อีกทั้งได้ไปเบิกความเป็นพยานต่อพนักงานอัยการจังหวัดนครศรีธรรมราชในคดีที่จำสืบทารวจ ส. ตกเป็น

ผู้ต้องหา โดยให้การกลับคำให้การเดิมที่เคยให้ไว้กับพนักงานสอบสวนทำนองเดียวกับที่ได้ให้การต่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ในการนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้สั่งให้ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวหาผู้ฟ้องคดีในข้อหาความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น เบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาตีอาญาต่อศาล และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับความผิดทางอาญาแก่พนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีทุกข้อหา ในขณะเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งที่ ๓๒๔/๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีในเรื่องเดียวกันด้วย โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงได้มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ สำหรับเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา นั้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ให้การกับพนักงานสอบสวนยืนยันว่าได้เห็นเหตุการณ์การกระทำความผิดโดยในคำให้การนั้นมีรายละเอียดและเนื้อหาที่ต่อเนื่องสอดคล้องกันอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตั้งแต่ต้นที่ผู้ฟ้องคดีเดินทางมายังที่เกิดเหตุ จนกระทั่งเห็นสืบทารวจตรี ช. ใช้อาวุธปืนยิงสืบทารวจตรี ส.และนาย ช. จนถึงแก่ความตายแล้วหลบหนีไป คำให้การดังกล่าวนี้จึงเชื่อได้ว่าเป็นความจริงและคงเป็นไปไม่ได้ที่พนักงานสอบสวนจะแต่งเรื่องเช่นนั้นขึ้นมาเอง และผู้ฟ้องคดีได้ให้การไปด้วยความสมัครใจไม่ได้มีการบังคับขู่脅แต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจถือเป็นผู้รักษากฎหมายย่อมมีความเข้าใจดีว่าคำให้การของผู้ฟ้องคดีมีผลตามกฎหมายอย่างไร จึงน่าจะเชื่อว่าคำให้การของผู้ฟ้องคดีที่เคยให้การไว้กับพนักงานสอบสวนเป็นความจริง การที่ผู้ฟ้องคดีไปเบิกความต่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชกลับคำให้การเดิม รวมทั้งการไปให้ถ้อยคำต่อพนักงานอัยการจังหวัดนครศรีธรรมราชในทำนองเดียวกันย่อมเป็นความผิดอาญาฐานเบิกความเท็จและแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานอัยการแล้ว การกระทำของผู้ฟ้องคดีเข้าข่ายเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการถูกต้องแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า วินัย การรักษาวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ วินัยและการรักษาวินัย หมวด ๕ การดำเนินการทางวินัย และหมวด ๗ การอุทธรณ์แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๔ หมวด ๕ และหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่กรณีนี้โดยอนุโลม คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ งานป้องกันและปราบปรามสถานีตำรวจภูธรอำเภอพระพรหม จังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่มีหน้าที่รักษากฎหมายและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้การต่อพนักงานสอบสวนในคดีที่สืบทารวจตรี ช. ต้องหาว่าฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาว่าได้เห็นเหตุการณ์ขณะที่สืบทารวจตรี ช. ใช้อาวุธปืนยิงสืบทารวจตรี ส. และนาย ช. จนถึงแก่ความตาย แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เข้าเบิกความต่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชในคดีที่สืบทารวจตรี ช. ตกเป็นจำเลย และได้ให้การเป็นพยานต่อพนักงานอัยการจังหวัดนครศรีธรรมราชในคดีที่จำสืบทารวจ ส. ตกเป็นผู้ต้องหา โดยกลับคำให้การว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปที่เกิดเหตุและไม่ได้เห็นเหตุการณ์ดังกล่าว

คำให้การของผู้ฟ้องคดีอันใดอันหนึ่งจึงย่อมเป็นคำให้การเท็จ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำให้การต่อพนักงานสอบสวนที่ยืนยันว่าได้เห็นเหตุการณ์โดยตลอดนั้นเป็นเท็จ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกขู่เชิญบังคับให้ให้การดังกล่าว มิเช่นนั้นจะถูกดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัย กรณีนี้หากฟังข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง โดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งมีหน้าที่รักษากฎหมายและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดียอมให้การเป็นเท็จในชั้นสอบสวนตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำได้ว่าอาจทำให้สืบตำรวจตรี ช. ต้องรับโทษทางอาญาอันเป็นคดีอุกฉกรรจ์โดยไม่มีควมผิด โดยประสงค์ต่อผลเพื่อปกป้องตนเองให้ไม่ต้องรับโทษภัยต่าง ๆ ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าถูกข่มขู่การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายและความเดือดร้อนเสียหายของบุคคลอื่น อีกทั้ง การข่มขู่ว่าจะดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นการข่มขู่ว่าจะใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิดจริง ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือผู้คดีในชั้นศาลต่อไปได้ คำข่มขู่ดังกล่าวไม่ร้ายแรงถึงกับเป็นอันตรายต่อชีวิตอันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจไม่ปฏิบัติตามคำข่มขู่ได้ในขณะนั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียอมให้การเท็จต่อพนักงานสอบสวนตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไม่รักษาชื่อเสียงของตนและไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งความรู้สึกของวิญญูชนโดยทั่วไปย่อมรู้สึกรังเกียจต่อการกระทำนี้ว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือหากจะฟังข้อเท็จจริงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่าคำให้การของผู้ฟ้องคดีที่ให้การต่อพนักงานสอบสวนเป็นจริง โดยคำให้การของผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชและคำให้การของผู้ฟ้องคดีต่อพนักงานอัยการจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นเท็จ การกระทำของผู้ฟ้องคดีซึ่งกลับคำให้การดังกล่าวย่อมเป็นการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย จึงย่อมเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเช่นกัน ดังนั้น ไม่ว่าจะฟังข้อเท็จจริงอย่างไร การกระทำของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมเป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี โดยถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓/๒๕๔๙ นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๐/๒๕๔๙, ที่ อ.๓๓๒/๒๕๔๙, ที่ อ.๑๔๒/๒๕๔๙ และที่ อ.๒๗๑/๒๕๔๙ พิพากษาในทำนองเดียวกัน)

กรณีการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการพนันของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่บ่อยครั้ง โดยปรากฏมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ที่มุ่งกวัดขั้นวินัยข้าราชการในเรื่องของการเล่นการพนัน โดยเคร่งครัดตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๒๓ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีนี้ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงคำแนะนำให้ส่วนราชการนำไปพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีกรณีการดำเนินการทางวินัยเกี่ยวกับการพนันจึงไม่มีผลให้การเล่นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามขาดเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงได้ที่จะต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการทุกกรณี

อีกกรณีถือได้ว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงที่ปรากฏบ่อย ได้แก่ กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีพฤติการณ์เป็น “การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” ดังที่ปรากฏ

มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ กำหนดการลงโทษข้าราชการผู้ที่กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะต้องลงโทษไล่ออกจากราชการโดยการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์อันเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น มาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ระบุองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นองค์ประกอบ ๔ ประการ ได้แก่

(๑) มีหน้าที่ราชการที่ต้องปฏิบัติราชการ

(๒) ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งคำว่า “โดยมิชอบ” หมายความว่า ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา

(๓) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ซึ่งคำว่า “ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่ได้รับอันเป็นคุณแก่ผู้ได้รับ ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ทรัพย์สินก็ได้ และคำว่า “มิควรได้” หมายถึง ไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับประโยชน์ใด ๆ ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น

(๔) โดยมีเจตนาทุจริต ซึ่งคำว่า “ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และการพิจารณาว่าการกระทำผิดเป็นการการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาไปถึงเจตนาของผู้กระทำความผิดว่ามีเจตนาชั่วร้ายในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมุ่งที่จะให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้^{๗๗}

^{๗๗} โปรตดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๔/๒๕๕๔ โดยวินิจฉัยในประเด็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ราชการในการดูแลเกี่ยวกับการจำหน่ายรถยนต์ของสถานีตำรวจภูธรอำเภอพระประแดง จนกว่าจะมีการจำหน่ายรถยนต์ออกจากบัญชีคุมสิ่งของหลวง ได้รู้อยู่แล้วว่ารถยนต์จีป ทะเบียนโล่ ๐๐๑๑๔ ซึ่งอยู่ในการดูแลรักษาของตน และอยู่ระหว่างการอนุมัติขายทอดตลาดจากผู้บังคับบัญชา และตนเองมีหน้าที่ในการดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบจนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ และเสนอขออนุมัติขายทอดตลาด แต่ได้ยินยอมและดำเนินการให้นำรถยนต์คันที่ขออนุมัติขายทอดตลาดไปอยู่ที่อู่ซ่อม เพื่อทำการซ่อมตามความต้องการของนาย ช. ซึ่งเป็นผู้ที่มีความประสงค์จะเข้าซื้อรถยนต์คันนี้จากการขายทอดตลาด จากการกระทำและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดเกี่ยวกับการขายทอดตลาดว่า จะต้องได้รับการอนุมัติให้ขายทอดตลาดและเปิดประมูลขายทอดตลาดโดยชอบแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเงินจำนวน ๗,๐๐๐ บาท จากนาย ช. และถูกนำไปใช้จ่ายเป็นค่าซ่อมรถคันพิพาทจริง แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินหรือประโยชน์อื่นใดจากนาย ช. อีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว การกระทำของผู้ฟ้องคดียังไม่อาจถือได้ว่า เป็นการกระทำที่เป็นผลให้ตนเองหรือนาย ช. ได้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีและนาย ช. ได้ตกลงซื้อขายรถยนต์จีปคันพิพาทแล้ว การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ครบองค์ประกอบของการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ที่จะถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเมื่อฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการประพฤติด้อย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๑) มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

นอกจากนี้ พฤติกรรมที่เป็นการก่อให้เกิดการทำร้ายผู้เรียน ไม่ว่าจะเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งโดยมากปรากฏในลักษณะการทำร้ายร่างกายและการล่วงละเมิดทางเพศหรือการคุกคามทางเพศที่ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาผู้ถูกกล่าวหากระทำลง นับเป็นพฤติการณ์ร้ายแรงที่สังคมไม่อาจยอมรับได้เป็นเหตุการณ์สะเทือนใจที่มักปรากฏบ่อยครั้งในสังคมไทย กรณีการทารุณกรรม ทำร้ายร่างกายผู้เรียน และการล่วงละเมิดทางเพศหรือคุกคามทางเพศจึงเป็นพฤติการณ์ที่มีลักษณะอันผู้กระทำได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยอนุโลม ประกอบกับมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับหน้าที่ในการไม่กระทำการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศสำหรับข้าราชการได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นครั้งแรก และยังปรากฏการกำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. ๒๕๕๓ การที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดที่จะถือว่าเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศนั้น ได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ในข้อ ๒ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. ๒๕๕๓ ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำการประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้ ต่อข้าราชการด้วยกัน หรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ ไม่ว่าจะเป็นเกิดขึ้นในหรือนอกสถานที่ราชการ โดยผู้ถูกกระทำมิได้ยินยอมต่อการกระทำนั้น หรือทำให้ผู้ถูกกระทำเดือดร้อนรำคาญ ถือว่าเป็นการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดทางเพศ ได้แก่การกระทำในลักษณะ^{๗๘} ดังต่อไปนี้

(๑) กระทำการด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การจูบ การโอบกอด การจับอวัยวะส่วนส่วนหนึ่ง เป็นต้น

(๒) กระทำการด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น วิพากษ์วิจารณ์ร่างกาย พุดหยอกล้อ พุดหยาบคาย เป็นต้น

(๓) กระทำการด้วยอาภักิริยาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตาลวนลาม การกระทำสัญญาณ หรือสัญลักษณ์ใด ๆ เป็นต้น

(๔) การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใด ๆ ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น แสดงรูปลามกอนาจาร ส่งจดหมาย ข้อความหรือการสื่อสารรูปแบบอื่น เป็นต้น

(๕) การแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศ ซึ่งผู้ถูกกระทำไม่พึงประสงค์หรือเดือดร้อนรำคาญ

ทั้งนี้ การศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับกรณีอันเป็นกรณีการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

โดยที่จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้นิยามความหมายของคำว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเอาไว้ จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาว่าพฤติการณ์อย่างไรที่เข้าข่ายเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเมื่อพิจารณาจากมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นได้ว่า มาตราดังกล่าวได้บัญญัติถึงพฤติการณ์อื่น ๆ ที่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ว่า เป็นการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำ

^{๗๘} โปรดดู พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, *เชิงอรรถที่ ๕๐*, หน้า ๓๔ - ๓๕.

พิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก ดังนั้น การกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็น ผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงควรเป็นการกระทำที่มีระดับความรุนแรงของพฤติการณ์เทียบเคียงได้กับการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของ ข้าราชการครูที่เรียกรับเงินจากนาย ภ. และนาง ม. เพื่อช่วยเหลือในการทำเรื่องขอย้ายโดยที่ข้าราชการ ครูดังกล่าวไม่มีอำนาจหน้าที่และไม่สามารถช่วยเหลือได้ จึงเป็นพฤติการณ์ที่เทียบได้กับความผิดฐาน ฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา คือ การกระทำโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความ อันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สิน จากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามซึ่งมีโทษจำคุก ดังนั้น การที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานวินิจฉัยว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเป็นการวินิจฉัย ที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการประพฤติชั่วอย่าง ร้ายแรง เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีคำสั่งเพิ่มโทษทางวินัยข้าราชการครูจากลงโทษ ตัดเงินเดือนจำนวน ๕% เป็นเวลา ๒ เดือน เป็นปลดออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๑/๒๕๕๔)

ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีพฤติการณ์สนับสนุน ไปมาหาสู่กับนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ที่มีพฤติการณ์ค้ายาเสพติดรายใหญ่ และเชื่อว่าได้รับผลประโยชน์จาก นาย ส. จากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย พันตำรวจเอก ข. ให้การว่าจากการสอบสวนปากคำนาย ว. ผู้ต้องหายาเสพติดที่ถูกจับได้บริเวณบ้านนาย ส. ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีเคยมารับเงินที่บ้านนาย ส. และนาย ส. เคยให้นาย ว. นำเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ไปให้ ผู้ฟ้องคดีที่สถานีตำรวจนครบาลหนองจอก นาย ว. ให้การว่ารู้จักผู้ฟ้องคดีและเคยเห็นผู้ฟ้องคดีเข้าไปพบ กับนาย ส. ที่บ้านครั้งหนึ่ง และเห็นนาย อ. หยิบกล่องของขวัญให้ผู้ฟ้องคดีขณะยืนคุยกับนาย ส. ซึ่งนาย อ. เคยให้ตนช่วยนับเงินใส่กล่องลักษณะนี้โดยกล่องขนาดเท่าที่ส่งให้ผู้ฟ้องคดีจะมีเงินประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ บาท พันตำรวจตรี ร. ให้การว่ามีกล่องรับส่งยาบ้าในที่เกิดเหตุแต่เป็นขนาดใหญ่กว่ากล่อง ของขวัญตามที่นาย ว. ให้การ ในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีให้การว่าก่อนเกิดเหตุประมาณ ๑ ปี เคยเข้าไปซื้อไก่จากนาย ส. ที่บ้านซึ่งเป็นการซื้อขายกันตามปกติธรรมดาทั่วไป หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีมิได้ ติดต่อกับนาย ส. อีก และรู้จักนาย อ. ผู้ตายเนื่องจากเคยเห็นนำไก่ไปชนที่ชมรมไก่พื้นเมืองหนองจอก พันตำรวจโท ถ. เดิมเคยรับราชการเป็นรองผู้กำกับการหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาลหนองจอก ตั้งแต่ เดือนกรกฎาคม ๒๕๓๙ ถึงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ให้การว่าตนได้รับข้อมูลจากฝ่ายสืบสวนว่าบริเวณ ขอยนาตบและบริเวณใกล้เคียงโดยเฉพาะบ้านของ ส. เป็นผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ และตนเองเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ขณะดำรงตำแหน่งเป็นรองสารวัตรสอบสวนจนกระทั่งดำรงตำแหน่งสารวัตร สอบสวน สถานีตำรวจนครบาลหนองจอก ซึ่งจากการสอบสวนทางลับโดยมีข้อมูลมาจากข้าราชการ ตำรวจและประชาชนในพื้นที่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีมีนิสัยชอบเลี้ยงไก่ชน และชนไก่กับประชาชนในพื้นที่เป็น ประจำ ส่วนนาย ส. มีโรงเรือนเลี้ยงไก่ ผู้ฟ้องคดีอาจเคยเข้าไปเล่นมาบ้าง แต่ไม่ทราบก็ครั้ง และหากรู้จักกับนาย ส. ก็คงจะเป็นเรื่องไก่ชน แต่ไม่ทราบว่ามีความเกี่ยวข้องกับเรื่องยาเสพติดหรือไม่ จากคำให้การของร้อยตำรวจเอก ย. ต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยว่า จากการสืบสวนทราบว่า นาย ส. ค้ายาบ้า และประมาณกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นาย ส. ได้เปิดโรงเรือนเลี้ยงไก่ชนใช้สถานที่เลี้ยงไก่ ชนและชนไก่มีคนเข้าออกตลอดเวลา รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปในโรงเรือนเลี้ยงไก่ของนาย ส. อยู่เสมอ ๆ ส่วนจะมีการได้รับผลประโยชน์จากการค้ายาเสพติดด้วยหรือไม่ตนไม่ทราบ พันตำรวจโท ร. ให้การว่า มาดำรงตำแหน่งสารวัตรธุรการสถานีตำรวจนครบาลหนองจอกเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๘ จนถึง

ปัจจุบัน ทราบว่านาย ส. กับผู้ฟ้องคดีรู้จักคุ้นเคยกัน เนื่องจากอยู่ในวงการเล่นไก่ชนด้วยกัน และจากคำให้การของพันตำรวจโท ม. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีว่า ทราบจากผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีเคยตีไก่ชนกับนาย ส. เมื่อแพ้งจึงได้ตามไปขอซื้อไก่ชนจากนาย ส. เพื่อไปจำหน่ายหากำไร จากคำให้การของพยานบุคคลซึ่งไม่ปรากฏว่ามีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน ต่างให้การสอดคล้องกันว่าผู้ฟ้องคดีรู้จักสนิทสนมกับนาย ส. มีเพียงนาย ว. ที่ยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีเคยรับเงินจากนาย ส. ซึ่งคำให้การดังกล่าวเป็นคำให้การในชั้นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากคำให้การของพยานดังกล่าวยังไม่ได้รับความขัดแย้งโดยปราศจากข้อสงสัยเพียงพอที่จะฟังว่าผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากนาย ส. จากพยานแวดล้อมและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวทำให้รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้จักและคบหาสมาคมกับนาย ส. เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองสารวัตรสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลหนองจอก มีหน้าที่ป้องกันปราบปราม และจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่กลับอ้างว่าไม่ทราบว่ามีนาย ส. เป็นผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ข้ออ้างดังกล่าวจึงมีอาจรับฟังได้ จากพยานหลักฐานมีน้ำหนักเพียงพอที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีถึงพฤติกรรมการค้ายาเสพติดของนาย ส. การที่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไปคบหาสมาคมกับนาย ส. ทั้งที่ทราบว่านาย ส. เป็นผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ และมีลักษณะเป็นผู้มีอิทธิพล ย่อมเป็นการไม่สมควร การกระทำและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่ามีมลทินหรือมีหมอง ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการตำรวจได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาล) ได้มีคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาล ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายกรัฐมนตรี) มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากมีมลทินหรือมีหมองตลอดจนการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายตามที่วินิจฉัยไว้ในตอนต้น ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) จึงไม่มีกรณีที่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๒/๒๕๕๔)

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่โรงเรียนบ้านรำหมาด แต่การบริหารกิจการภายในโรงเรียนของผู้ฟ้องคดี มีผู้ร้องเรียนให้ตรวจสอบการบริหารงานการเงินและจากการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่) ปรากฏว่า มีการเก็บรักษาเงินสดไว้เกินวงเงินที่ทางราชการกำหนด และเมื่อทำการตรวจนับเงินผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินให้ตรวจนับ มีการใช้จ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐาน จัดทำบัญชีรายงานเงินคงเหลือเป็นเท็จ มีเงินตามบัญชีเงินฝากธนาคารไม่ครบตามรายงานเงินคงเหลือหลายรายการ โดยกรณีการซื้ออาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียนโดยไม่มีหลักฐานนั้น ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อด้วยตนเอง ตรวจนับและดำเนินการอื่น ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการอาหารกลางวันเป็นการจัดซื้อด้วยการตกลงราคา และเป็นอำนาจของหัวหน้างานพัสดุ การดำเนินจัดซื้อด้วยตนเองและไม่มีเอกสารหลักฐานเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อ ๒๙ และข้อ ๓๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ซื้ออาหารกลางวันของเด็กนักเรียนด้วยงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากทางราชการ โดยไม่ใช้วิธีตกลงราคาและเข้าดำเนินการซื้อและดำเนินการต่าง ๆ ด้วยตนเองเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการตามความในมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนกรณีเงินซึ่งขาดหายจากบัญชีเงินฝากธนาคารและเงินสดที่เก็บรักษาไว้ไม่มีให้ตรวจนับนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏตามการสอบสวนและคำให้การของผู้ฟ้องคดีเองว่า ณ วันที่คณะกรรมการ

เข้าตรวจสอบไม่มีเงินดังกล่าวอยู่จริงแต่ผู้ฟ้องคดีขอเวลาเพื่อดำเนินการให้เรียบร้อย และต่อมาภายหลังอ้างว่านำเงินไปใช้ในกิจการของโรงเรียน แต่ไม่มีพยานหลักฐานในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ให้การไว้ในชั้นสอบสวนทางวินัยและชั้นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด คงให้การขึ้นทำคำคัดค้านคำให้การซึ่งหากข้อเท็จจริงมีอยู่จริงผู้ฟ้องคดีควรกล่าวอ้างไว้ตั้งแต่แรก กรณีจึงไม่อาจเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีนำเงินไปใช้ในกิจการของโรงเรียน แสดงให้เห็นว่ามีเงินขาดบัญชีไปจริง ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นความผิดอย่างชัดแจ้งและเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ส่วนกรณีการจัดทำบัญชีรายงาเงินคงเหลือเป็นเท็จนั้น การจัดทำรายงานบัญชีเงินคงเหลือไม่ได้มีข้อยุ่งยากซับซ้อนถึงขนาดจะต้องกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะทำบัญชีเงินคงเหลือว่าต้องเป็นผู้ที่จบการศึกษาทางบัญชี เพราะเป็นการลงบัญชีไปตามรายการใช้จ่ายจริงเท่านั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า เป็นความบกพร่องเนื่องจากไม่มีความรู้เรื่องบัญชีจึงไม่อาจรับฟังได้ พฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีจึงรับฟังได้ว่าเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามความในมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และเมื่อมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ กำหนดการลงโทษข้าราชการผู้ที่กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะต้องลงโทษไล่ออกจากราชการ เหตุอันควรปราณีอื่นใดไม่เป็นเหตุลดหย่อนลงเป็นปลดออกจากราชการ ดังนั้น เมื่อพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีรับฟังได้ว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการตามนัยของมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม)) สั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการตามคำสั่งลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการข้าราชการครู) ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๒/๒๕๕๔)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ โรงเรียนบ้านหมี่วิทยา ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีข่มขู่นักเรียนหญิงจนเกิดความหวาดกลัวไม่ไปโรงเรียน และได้พาเด็กนักเรียนหญิงโรงเรียนเดียวกันไปร่วมประเวณีที่โรงแรม เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนคดีแล้ว เห็นได้ว่าจากคำให้การของนางสาว ป. ซึ่งเป็นผู้เสียหายและในขณะที่เกิดเหตุอายุเพียง ๑๕ ปี ๓ เดือน ได้เล่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างมีเหตุผล อีกทั้ง ได้อ้างพยานบุคคลทั้งที่เป็นเพื่อนนักเรียนและอาจารย์ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ประกอบกับเพื่อนนักเรียนของผู้เสียหายต่างก็ได้ให้การสอดคล้องกับกรณีการให้การในชั้นสอบสวนข้อเท็จจริง จนกระทั่งในคดีอาญาศาลจังหวัดลพบุรีพิพากษาให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีและศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษายืน นอกจากนี้ นางสาว ป. ก็เป็นนักเรียนที่อยู่ในความดูแลของผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานส่งเสริมระเบียบวินัย ฝ่ายปกครองของโรงเรียน และไม่มีเรื่องโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน จึงเป็นเรื่องยากที่นางสาว ป. จะสร้างเรื่องขึ้นและดำเนินเรื่องไปท่ามกลางเพื่อนหลายคนและอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวมีผลให้นางสาว ป. ต้องลาออกจากโรงเรียน มีผลกระทบต่อชื่อเสียงและการดำเนินชีวิตอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ร่วมประเวณีกับนางสาว ป. จริง ซึ่งพฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่สังคมไม่อาจยอมรับได้

และนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งต้องประพาดตราบให้เป็นแบบอย่างที่ดีและไม่กระทำความเสื่อมเสียต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพาดชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับกับข้าราชการครูโดยอนุโลม ประกอบกับมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้พิจารณาแล้วเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาจริง จึงมีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดและเหมาะสมกับความผิดแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ เดิม)) มีคำสั่งลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า กระบวนการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ร่วมกันลงลายมือชื่อและแก้ไขวันที่ในบันทึกถ้อยคำพยานในการสอบปากคำพยานจำนวน ๖ ราย และดำเนินการโดยกรรมการเพียงคนเดียว ส่วนกรรมการอื่นได้ลงลายมือชื่อในภายหลัง จึงทำให้การสอบสวนมิชอบด้วยกฎหมาย นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้อ ๓๕ และข้อ ๓๗ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ฯ แล้ว เห็นว่า การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยถ้าได้กระทำโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลให้การสอบสวนเฉพาะแต่ในส่วนนั้นที่เสียไป คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะนำมาพิจารณาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ แต่หาผลกระทบต่อการสอบสวนในส่วนอื่นที่ได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วไม่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมิได้นำการสอบสวนที่เสียไปนั้นมาพิจารณาเพื่อลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาจากพยานหลักฐานอื่น โดยมีได้รับฟังพยานจากการสอบปากคำบุคคลที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการสอบสวนโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่ได้สั่งให้แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และ อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าการสอบปากคำพยานบุคคลดังกล่าวจะเป็นสาระสำคัญ แต่ก็ไม่ได้ทำให้มีผลต่อการวินิจฉัยการกระทำของผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีจนกระทั่งมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๓/๒๕๕๔)

ลูกจ้างประจำของหน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีในข้อหากระทำความผิดวินัยฐานลักลอบเล่นการพนันไฮโลว์เอาทรัพย์สินกันโดยผิดกฎหมายอันเป็นการพนันตามบัญชี ก. ลำดับที่ ๒๓ ท้าย พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และในการประชุม อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ได้มีมติว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเล่นการพนันในสถานที่ราชการ พฤติการณ์เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามที่หน่วยงานสั่งลงโทษ

ปลดผู้ฟ้องคดีทั้งสามชอบแล้ว จึงมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์และแจ้งผลอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากราชการ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ ที่มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามถูกกล่าวหาว่าร่วมกันลักลอบเล่นการพนันไฮโลว์เอาทรัพย์สินกันโดยผิดกฎหมายและถูกจับกุมดำเนินคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ให้การรับสารภาพตลอดข้อกล่าวหาทั้งในชั้นจับกุมและในการดำเนินคดีในชั้นศาล ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีโอกาที่จะให้การปฏิเสธได้ ศาลแขวงพระนครศรีอยุธยา จึงมีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๓๐๗๔/๒๕๕๙ ลงโทษปรับคนละ ๑,๐๐๐ บาท ข้อเท็จจริงจึงต้องฟังเป็นที่ยุติว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ร่วมกันลักลอบเล่นการพนันไฮโลว์เอาทรัพย์สินจริง ซึ่งแม้ต่อมาในชั้นสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั่งอยู่คนละโต๊ะกับพวกที่เล่นการพนัน และชี้แจงกับเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าตนไม่ได้เล่นด้วย แต่เป็นคนมาช่วยทำอาหารซื้อของและตักกินเท่านั้น โดยอ้างพยานบุคคลจำนวน ๗ ปาก เพื่อยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร่วมเล่นการพนันด้วย และอ้างว่าที่รับสารภาพมีสาเหตุเนื่องมาจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์และความไม่เข้าใจในข้อกฎหมาย ก็เพียงเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีส่วนรู้เห็นและช่วยเหลือสนับสนุนในการเล่นพนันไฮโลว์ดังกล่าวจริงเท่านั้น ไม่อาจหักล้างข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้การรับสารภาพว่ากระทำความผิดได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนรับฟังคำรับสารภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่าร่วมกันลักลอบเล่นการพนันไฮโลว์เอาทรัพย์สินกันโดยผิดกฎหมาย เพื่อลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และคณะกรรมการสอบสวนรับฟังว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้ร่วมกันลักลอบเล่นการพนันไฮโลว์เอาทรัพย์สินกันโดยผิดกฎหมาย อันเป็นการพนันตามบัญชี ก. ลำดับที่ ๒๓ ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ทั้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๒๓ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ก็มุ่งกวตขันวินัยข้าราชการในเรื่องของการเล่นการพนันโดยเคร่งครัด พฤติการณ์จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกจากราชการ หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๒๓ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่ให้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นว. ๒๐๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางการลงโทษข้าราชการเล่นการพนันและเสพสุราแล้วเห็นว่า แนวทางการลงโทษตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้กำหนดให้ผู้เล่นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามเด็ดขาดเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด เนื่องจากกรณีที่จะเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้นจะต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำในแต่ละกรณี มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่มีผลทำให้การเล่นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามเด็ดขาดเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงได้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นเพียงคำแนะนำให้ส่วนราชการนำไปพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเท่านั้น หาได้หมายความว่าหากข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดกระทำความผิดฐานเล่นการพนันแล้วจะถือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการทุกกรณีไม่ เมื่อปรากฏว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเพียงลูกจ้างประจำ ไม่ได้มีหน้าที่ในการกวตขันการกระทำความผิดตามกฎหมาย โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลอาคารและไม่ได้มีหน้าที่ติดต่อหรือบริการประชาชนโดยตรง ไม่ได้เป็นเจ้ามือเจ้าสำนักหรือเล่นการพนันเป็นอาชีพ ทั้งความผิดดังกล่าวก็ได้กระทำนอกเวลาราชการ มิได้ก่อให้เกิด

ความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่ร้ายแรงเพียงพอจนถึงขนาดที่หากให้ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งต่อไปจะเกิดความเสียหายต่อตำแหน่งราชการและส่วนรวมหรือมีพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปแต่อย่างใด นอกจากนี้ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ ได้รวบรวมแนวทางการลงโทษที่ปรับบทความผิดได้ถูกต้องและกำหนดระดับโทษเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งการทำความผิด เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยปรากฏว่า กรณีการเล่นการพนันนั้นมีการลงโทษ คือ โทษตัดเงินเดือน ๑ ขั้น การลงโทษผู้ถูกกล่าวหาจึงต้องคำนึงถึงระดับโทษที่ส่วนราชการอื่นลงโทษซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นระดับโทษที่เหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งการทำความผิดดังกล่าวด้วย หากพิจารณาไปตามที่เคยลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของตนเท่านั้นไม่ ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาจึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามข้อ ๔๖ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่เป็นความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามข้อ ๔๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งการทำความผิดได้ การที่หน่วยงานต้นสังกัดวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและลงโทษให้ปลดออก คำสั่งลงโทษปลดผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการจึงไม่ขัดด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒/๒๕๕๙)

๕) คำสั่งกำหนดการลงโทษทางวินัยไม่ผูกพันต่อผลการพิจารณาในคดีอาญา

การกระทำผิดกรณีใดกรณีหนึ่งหากเป็นทั้งความผิดทางวินัย ขณะเดียวกันก็เป็นความผิดทางอาญา หรืออาจเป็นความรับผิดทางแพ่งด้วยก็ได้ ในกรณีที่อาจมีความรับผิดมากกว่าทางหนึ่ง เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับโทษในความผิดทางวินัยแล้ว อาจต้องรับผิดในโทษทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วยก็ได้^{๗๙} โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยที่มีความแตกต่างกับการลงโทษทางอาญานั้น ในคดีอาญา การที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ก็ต่อเมื่อมีพยานหลักฐานที่ปรากฏชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้องจริง หากเป็นกรณีที่พยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ หรือยังเป็นที่น่าสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยโดยพิพากษายกฟ้อง ส่วนการลงโทษทางวินัยนั้นแม้ข้าราชการหรือบุคลากรผู้ถูกกล่าวหาจะมีได้กระทำความผิดทางอาญา แต่หากการกระทำนั้นถือเป็นความผิดทางวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะลงโทษทางวินัยได้ ดังนั้น การมีการดำเนินการทางวินัยกับการดำเนินคดีอาญาจึงเป็นคนละเรื่อง มิได้เป็นเงื่อนไขของกันและกัน

อย่างไรก็ตาม ผลของการดำเนินคดีในความผิดทางอาญา^{๘๐} อาจเข้ากรณีซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องทำการสอบสวนได้หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา

^{๗๙} ชยพล มูลสาร, *เชิงอรรถที่ ๖๒*, หน้า ๒.

^{๘๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๙๔ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้้นั้นกระทำผิด และผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ความประจักษ์ชัดแล้ว ตามมาตรา ๙๘ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗^{๘๑}

ข้อสังเกต ในประเทศฝรั่งเศส ความเป็นอิสระระหว่างกฎหมายเกี่ยวกับวินัย และกฎหมายอาญามีข้อยกเว้นบางประการ กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ห้ามมิให้องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษวินัยหรือการดำเนินการทางวินัยไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลทางคดีอาญา ซึ่งเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาในคดีอาญาดังกล่าวแล้วในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะมีผลต่อการดำเนินการทางวินัยหลายประการ ได้แก่ องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยจะต้องนำผลของคำพิพากษาคดีอาญามาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ โดยต้องคำนึงถึงลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำ สถานการณ์หรือพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญและข้อเท็จจริงที่ได้รับพิสูจน์ในศาลยุติธรรมด้วยเช่นกัน^{๘๒} ส่วนในระบบกฎหมายไทยนั้น เมื่อพิจารณาตามนัยของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๙๐๕/ว๙ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้วพบว่า หากการสอบสวนทางวินัยยังฟังไม่ได้ว่าผู้้นั้นกระทำผิดวินัย และผู้้นั้นยังคงอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีอาญา หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาอยู่ด้วย ในกรณีเช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดำเนินการทางวินัยสามารถดำเนินการในทางวินัยไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลทางคดีอาญาได้ แต่สำหรับกรณีที่ปรากฏว่าศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีอาญาว่าข้าราชการนั้นกระทำผิดหรือต้องรับผิดในมูลกรณีเดียวกันกับเรื่องที่ถูกดำเนินการทางวินัยอยู่ ข้อ ๓๖ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดว่า ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่า ข้าราชการรายดังกล่าวกระทำความผิดตามมูลวินัย คณะกรรมการสอบสวนสามารถนำเอาคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นมาใช้เป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานอื่นก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ยังต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นให้แก่ข้าราชการผู้้นั้นทราบเพื่อให้มีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน^{๘๓} โดยกรณีที่เกี่ยวข้องกับการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยกับการดำเนินคดีอาญา ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่สำคัญดังต่อไปนี้

การลงโทษทางวินัยไม่ถูกผูกพันตามผลการพิจารณาในคดีอาญา ดังนั้น แม้พนักงานอัยการได้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีกรณีถูกกล่าวหาว่าต้องหาคดีอาญา ข้อหาร่วมกันมียาเสพติดให้โทษประเภท ๕ ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตและเสพก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมรับราชการตำรวจถูกจับกุมในที่เกิดเหตุซึ่งมีการมั่วสุมเสพยา ในวันจับกุม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘๐ หน้า ๙๗)

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสพยาเสพติดหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเสพยาเสพติด เล่นการพนัน เป็นอาชญา หรือกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

^{๘๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๙๘ วรรคท้าย ในกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนไม่ได้

^{๘๒} โปรดดู พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์, *เชิงอรรถที่ ๕๐*, หน้า ๔๔ - ๔๕.

^{๘๓} ศุจิตา อัจฉนาภิชาติ และจุฑาพิชญ์ สติวิสาสิก, “ข้าราชการกับคดีอาญา”, จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/gov_and_criminal.pdf. (สืบค้นข้อมูลเมื่อ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔)

ผู้ฟ้องคดีไม่แข็งแรงและซื่อจริงและให้การรับสารภาพ นาย ส. และนาย อ. ถูกจับกุมด้วยให้การชั้นสอบสวน คดีอาญาว่าผู้ฟ้องคดีร่วมเสพกัญชาด้วย และผู้ฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่สืบเวรมาอยู่ในที่เกิดเหตุ แม้ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ให้การชั้นสอบสวนทางวินัยว่าเหตุที่รับสารภาพชั้นจับกุมเนื่องจากไม่เคยรู้จักตำรวจชุดที่เข้า ทำการจับกุมมาก่อน ไม่แน่ใจว่าชายสามคนถึงสี่คนจะเป็นตำรวจจริง ไม่กล้าบอกชื่อ ที่อยู่จริง เมื่อมีการ บันทึบการจับกุมผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาการมึนเมาเบียร์ จึงไม่กล้าแข็งแรงและซื่อจริง และหากไม่ถูกจับกุมแล้ว จะทำให้นาย ส. และนาย อ. โกรธโดยคิดว่าผู้ฟ้องคดีแกล้งทำที่มาสืบสวนและนำตำรวจมาจับกุม จึงต้อง รับสารภาพ และการที่นาย ส. และนาย อ. ให้การชั้นสอบสวนทางวินัยว่าเหตุที่ให้การชั้นคดีอาญาว่า ผู้ฟ้องคดีร่วมเสพกัญชา เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีรับสารภาพว่าร่วมเสพกัญชาด้วย แต่ความจริงผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ร่วมเสพกัญชา ก็ยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างข้อพิรุธสงสัยดังกล่าว และคำสารภาพของ ผู้ฟ้องคดีนั้นก็มิได้เกิดจากการถูกให้ร้ายหรือเป็นการปรักปรำแต่อย่างใด แต่เป็นการให้ถ้อยคำของ ผู้ฟ้องคดีเอง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเองเป็นตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษากฎหมายแต่กลับประพฤติปฏิบัติ กระทำผิดต่อกฎหมายเสียเองโดยอยู่ในสถานที่ที่มีการกระทำความผิดโดยไม่สามารถชี้แจงเหตุผลได้ว่า เพราะเหตุใดจึงอยู่ในสถานที่ดังกล่าว และมีใช่เพราะเหตุในการปฏิบัติหน้าที่ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงตกอยู่ในลักษณะมีมลทินหรือมีหมองจากการกระทำดังกล่าวอันเป็นมูลเหตุที่ทำให้ถูกสอบสวน อันเกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งกรณีดังกล่าว หากจะให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหาย แก่ราชการตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานคัดค้านเหตุ แห่งการมีมลทินหรือมีหมองตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งลงโทษดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับพฤติการณ์การกระทำของผู้ฟ้องคดี ข้อกฎหมายประกอบการพิจารณา ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เพราะมีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งให้เป็นไปตามมติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๑/๒๕๕๔)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง นายช่างโยธา ๕ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลตาเกษ อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาเกษ) ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดี กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและกระทำ ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ศรีสะเกษ) มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ ให้ลดโทษเป็นปลดออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีรับทราบผล การวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีมติ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นความเห็นตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดโดยยังมิได้มีการพิสูจน์ความผิดต่อศาลยุติธรรม และข้อเท็จจริง ที่ปรากฏตามความเห็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง คลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีเป็นปลดออกจากราชการและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

รับผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานในตำแหน่งเดิม เห็นว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งสั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ คงมีผลแต่เพียงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งลดโทษ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ อยู่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย ป. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้น สั่งการให้ผู้ฟ้องคดีเขียนแบบแปลนอาคาร ศูนย์ อปพร. และอาคารศูนย์ประสานงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตำบลตาเกษ จำนวนสองหลัง ขนาดความกว้าง ๓ เมตร ความยาว ๘.๕๐ เมตร งบประมาณหลังละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อได้รับการอนุมัติโครงการแล้ว นาย ป. ได้ตกลงทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด น. ให้เป็นผู้ก่อสร้างอาคารทั้งสองหลังในราคาหลังละ ๙๙,๘๐๐ บาท และมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างอาคารศูนย์ อปพร. และแต่งตั้งนาย จ. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างอาคารศูนย์ประสานงานกำนันผู้ใหญ่บ้านเมื่อพิจารณาจากแบบแปลนอาคารทั้งสองหลังแล้วจะมีลักษณะเป็นอาคารเดี่ยว มีฐานรากอาคารละ ๘ ฐาน แต่ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการไต่สวนยอมรับว่าในขณะที่ก่อสร้างได้มีการวางฐานรากอาคารทั้งสองหลังร่วมกัน รวม ๑๒ ฐาน โดยนำอาคารทั้งสองหลังก่อสร้างรวมเป็นหลังเดียวกันและใช้ผนังด้านหนึ่งร่วมกัน ทั้งที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้าง กรณีจึงต้องฟังเป็นยุติว่าแบบแปลนการก่อสร้างอาคารทั้งสองเป็นอาคารเดี่ยว ไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารเชื่อมต่อกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เขียนแบบแปลนอาคารทั้งสองหลังดังกล่าวย่อมต้องทราบมาตั้งแต่ต้น และหากเห็นว่าผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้นำอาคารทั้งสองหลังมาก่อสร้างเป็นอาคารหลังเดียวกันโดยไม่ถูกต้องตามแบบแปลน ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ควบคุมงานก่อสร้างมีหน้าที่ต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งในทันที แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นรับทราบด้วยวาจาและผู้บังคับบัญชาได้ทำหนังสือรับรองไว้แล้วก็ตาม แต่หนังสือรับรองดังกล่าวก็ได้กระทำขึ้นภายหลังเกิดเหตุแล้วถึง ๕ ปี จึงถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ นอกจากนี้ ผู้รับจ้างส่งมอบงานก่อสร้างอาคารศูนย์ อปพร. ซึ่งช้ากว่าการส่งมอบอาคารศูนย์ประสานงานกำนันผู้ใหญ่บ้านเพียง ๓ วัน แสดงให้เห็นว่า อาคารทั้งสองหลังดำเนินการก่อสร้างในเวลาเดียวกัน หากผู้ฟ้องคดีได้เข้าควบคุมงานก่อสร้างมาตั้งแต่ต้นย่อมต้องทราบดีว่าการก่อสร้างอาคารศูนย์ อปพร. ไม่ตรงตามแบบแปลนที่กำหนดในสัญญาจ้าง และการยุบรวมอาคารทั้งสองหลังให้เป็นอาคารหลังเดียวกันโดยวางฐานรากเพียง ๑๒ ฐาน ทั้งที่ในแบบแปลนกำหนดให้แต่ละอาคารมีฐานราก ๘ ฐาน ย่อมมีผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคารและมีเนื้อที่การใช้งานไม่ตรงตามแบบแปลน การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สั่งให้ผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขและไม่รายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างรับทราบ จึงถือได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการทุจริตต่อหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีชอบสำหรับตนเองและผู้อื่น และเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลตาเกษได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และแม้ศาลจังหวัดศรีสะเกษมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีอาญามาตรา ๕๔๐๓/๒๕๕๘ ที่ผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องเป็นจำเลยในฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การลงโทษทางวินัยแตกต่างกับการลงโทษทางอาญา โดยในคดีอาญานั้น ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ต่อเมื่อพยานหลักฐานปรากฏชัดแจ้งว่าจำเลยกระทำ

ความผิดตามฟ้องจริง หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือยังเป็นที่น่าสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยโดยพิพากษายกฟ้อง ส่วนการลงโทษทางวินัยนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้กระทำความผิดทางอาญา แต่หากกระทำการนั้นถือเป็นความผิดทางวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะลงโทษทางวินัยได้ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออก จึงเป็นอัตราโทษของความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่กำหนดไว้ในข้อ ๗๐ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดศรีสะเกษ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ และข้อ ๑๓๐ วรรคหนึ่ง ของประกาศฉบับเดียวกัน กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อ ๑๑๔ แล้ว... (๖) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่มีการชี้มูลความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพิจารณาจากสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีประกอบกันแล้วเห็นว่า พยานบุคคลได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องต้องกันว่าผู้ฟ้องคดีถูกผู้บังคับบัญชาข่มขู่ทำให้ตกอยู่ในสภาพอันน่าจะเป็นอันตราย ถือเป็นเหตุอันควรปรานี จึงลดโทษให้ผู้ฟ้องคดีโดยให้ปลดออกจากราชการ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๗๐ วรรคหนึ่ง ของประกาศฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลดโทษจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๔/๒๕๖๐)

๔.๔ ขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และการร้องทุกข์

๑) การรายงานการดำเนินการทางวินัย

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการสอบสวนข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการแล้ว ต้องมีการรายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานพื้นที่การศึกษาตามแต่กรณี ตามมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗^{๘๔}

^{๘๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๐๔ เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใด หรือสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการไปแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) การรายงานการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาดังแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับรายงานแล้วเห็นว่าการยุติเรื่อง การงดโทษ หรือการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจสั่งงดโทษ ลดสถานโทษ เพิ่มสถานโทษ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขข้อความในคำสั่งเดิม หรือดำเนินการอย่างใดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาให้มีความจริงและความยุติธรรมได้ตามควรแก่กรณี และหากเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ หรือหากเห็นว่ากรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ก็ให้แจ้งหรือรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้เสนอหรือรายงาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

นอกจากนี้ ภายใต้ระเบียบ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการรายงานการดำเนินการทางวินัยและออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้กระบวนการดำเนินการวินัยและการรายงานการดำเนินการทางวินัยและออกจากราชการเสร็จสิ้นที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง โดยแยกเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา กับมิได้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา กรณีผู้ถูกกล่าวหาสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาก็จะรายงานสิ้นสุดที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ส่วนกรณีไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาจะรายงานสิ้นสุดที่ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง โดยสามารถแยกอธิบายในรายละเอียดการรายงานการดำเนินการทางวินัยแต่ละกรณี^{๘๕} ดังนี้

(๑) กรณีการดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรง

เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาได้ดำเนินการทางวินัยหรือส่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของตนแล้ว กรณีที่อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรณีไม่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าโทษที่จะลงสูงเกินกว่าอำนาจของตนให้รายงานไปยังผู้มีอำนาจ เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือหัวหน้าส่วนราชการได้รับรายงาน ต้องตรวจสอบการดำเนินการว่าถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ หากไม่ถูกต้องก็ให้แก้ไขให้ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ หากไม่ถูกต้องก็ให้แก้ไขให้ถูกต้องและผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงาน อาจเปลี่ยนแปลงโทษได้ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้ระดับโทษต้องไม่เกินอำนาจของตน

คำสั่งลงโทษเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การให้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในการที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวังหรือมีผลกระทบต่สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่จะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘๔ หน้า ๑๐๑)

(๒) การรายงานการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลงมา และมีใช้เป็นการดำเนินการตามมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘๔ หน้า ๑๐๑)

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ให้รายงานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงาน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาและ ก.ค.ศ. พิจารณาตามลำดับ

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

ในการดำเนินการตามมาตรานี้ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ ก.ค.ศ. พิจารณาและมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี ส่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น

การรายงานตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนด

^{๘๕} ขยพล มูลสาร, *เชิงอรรถที่ ๖๒*, หน้า ๙.

แต่ไม่หมายความว่ารวมถึงการออกกฎ^{๔๖} เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดแล้ว ต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งลงโทษให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วพร้อมทั้งแจ้งสิทธิการอุทธรณ์ให้ผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษทราบว่าสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อใครภายในกี่วัน ในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษด้วยอำนาจของตนเอง สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณีภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งอาจเป็นการให้ลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่ง ในทางปฏิบัติจะให้ผู้ถูกลงโทษลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งในคำสั่งลงโทษนั่นเอง และให้ผู้ถูกลงโทษเก็บไว้ ๑ ฉบับ และเก็บรวบรวมไว้ในสำนวน ๑ ฉบับ หากเป็นการแจ้งโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ต้องเป็นไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หากไม่มีการแจ้งสิทธิดังกล่าวอายุความจะขยายเป็น ๑ ปี และเมื่อมีการสั่งลงโทษแล้วต้องมีการแจ้งต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง พิจารณาตามมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้ตามมาตรา ๑๐๔ (๑) ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่ก็ตาม เมื่อดำเนินการแล้วจึงเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสี่ ยกเว้นตำแหน่งซึ่งมีวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ ในกรณีที่เห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องรายงานผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๓

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือหัวหน้าส่วนราชการต้องเสนออุทธรณ์ให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งพิจารณาทันที อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง อาจพิจารณาเพิ่มโทษ ลดโทษ ได้ตามความเหมาะสม หากเห็นว่าโทษที่ลงเหมาะสมแล้ว ให้ยกอุทธรณ์และให้ถือว่าเป็นการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยแล้ว การอุทธรณ์นี้ให้ถือเป็นที่สุดจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการเพิ่มโทษเป็นปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ อ.ก.ค.ศ. อีกครั้ง^{๔๗}

(๒) กรณีการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง

การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องผูกโยงกับอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หมายความว่า การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๓ เว้นแต่จะเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งไม่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา ๕๓

^{๔๖} คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่งยังไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามความหมายของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางวินัยจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (โปรดดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๐๐ - ๑๐๖)

^{๔๗} ชยพล มูลสาร, *เชิงอรรถที่ ๖๒*, หน้า ๑๐.

แต่มาตรา ๙๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^{๘๘} ให้อำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ได้รับรายงานตามมาตรา ๑๐๔ (๑) หรือผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหก

ในกรณีที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งอยู่ในอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หมายถึงคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งพิจารณา ในกรณีที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องเสนอผ่านผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา กรณีเช่นนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจมีข้อสังเกต หรือเห็นว่ายังไม่สมบูรณ์ก็แนะนำให้ดำเนินการให้ถูกต้องสมบูรณ์ได้ แต่จะสั่งเป็นอย่างอื่นไม่ได้ เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้งมีมติเป็นประการใด ก็ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แล้วแต่กรณีส่งไปตามนั้น^{๘๙}

๒) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

เมื่อมีการดำเนินกระบวนการทางวินัยจนกระทั่งสามารถออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาในประการใด ๆ ก็ตาม คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality) โดยการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และการสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการกำหนดฐานความผิดและระดับโทษต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักความสมควรแก่เหตุ^{๙๐} การที่จะทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในการลงโทษทางวินัยเป็นไปได้จริง จึงต้องมีกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

ในขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานี้เป็นขั้นตอนหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้รับคำสั่งดังกล่าวยังสามารถขอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ทั้งโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง ซึ่งปกติเป็นกลไกการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยสายการบังคับบัญชา ซึ่งคำว่า “การอุทธรณ์” ในที่นี้โดยสาระสำคัญหมายถึง การที่ผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งของฝ่ายปกครองใช้สิทธิโต้แย้งขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่ง^{๙๑} และหากผู้รับคำสั่งได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วยังไม่

^{๘๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๙๘ วรรคห้า นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองได้

^{๘๙} ชยพล มูลสาร, *เชิงอรรถที่ ๖๒*, หน้า ๑๑

^{๙๐} นิตกร ชัยวิเศษ, *เชิงอรรถที่ ๕๗*, หน้า ๖๑.

^{๙๑} ชยพล มูลสาร, *เชิงอรรถที่ ๖๒*, หน้า ๑๑.

พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็สามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อสังเกต การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง จึงยังมีใช้คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๑/๒๕๕๑, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๒/๒๕๕๐, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๔๙ และ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘/๒๕๔๙ วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

มาตรา ๑๒๑ และมาตรา ๑๒๒^{๙๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ โดยกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอาจจำแนกเป็น ๒ กรณี^{๙๓} ดังนี้

(๑) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ที่ผู้บังคับบัญชาสั่งด้วยอำนาจของตนเอง ต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ทางการศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ส่วนราชการ เว้นแต่การสั่งลงโทษมีมติให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ.

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เมื่อปรากฏในข้อเท็จจริงว่า การพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกถูกเพิกถอนไป และมีการพิจารณาอุทธรณ์ใหม่อีกครั้ง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ครั้งใหม่ ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจเพิ่มโทษได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันตามความเห็นเดิมของการพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกแต่อย่างใด

ในคดีที่ผู้อำนวยการโรงเรียนได้ถูกร้องเรียนและถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง กรณีอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัยเขต ๒ มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แล้วมีมติให้เพิ่มโทษผู้อำนวยการโรงเรียนจากภาคทัณฑ์เป็นตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๒ เดือน โดยยังมีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อำนวยการโรงเรียนก่อนและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัยเขต ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เพิ่มโทษผู้อำนวยการโรงเรียนตามมติคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีหนังสืออุทธรณ์ต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อมา ก.ค.ศ. พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีมติ

^{๙๒} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๒๑ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา ๑๒๒ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

^{๙๓} ชยพล มูลสาร, *เชิงอรรถที่ ๖๒*, หน้า ๑๒.

ให้เพิกถอนมติคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และให้เพิกถอนคำสั่งที่สั่งเพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์เป็นตัดเงินเดือน ๕% และให้คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ต่อไป ต่อมา คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แล้วมีมติให้เพิ่มโทษผู้อำนวยการโรงเรียนจากภาคทัณฑ์ เป็นลดขั้นเงินเดือน จำนวน ๑ ขั้น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัยเขต ๒ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพิ่มโทษผู้อำนวยการโรงเรียนจากภาคทัณฑ์ เป็นลดขั้นเงินเดือน จำนวน ๑ ขั้น ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจาก การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ มีการกำหนดอัตราโทษที่แตกต่างกันนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้อำนวยการโรงเรียนตามคำสั่งลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ แม้ว่าเดิมคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ได้เคยพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้อำนวยการโรงเรียน และมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ให้เพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์เป็นตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๒ เดือน แต่เนื่องจากมติดังกล่าวถูกเพิกถอนไปโดยมติของ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ และคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย(อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษผู้อำนวยการโรงเรียนอีกครั้ง ประกอบกับเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) หากการลงโทษยังไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดที่มีอำนาจเพิ่มโทษ ให้หนักขึ้นได้ตามข้อ ๑๔ (๒) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น คณะกรรมการของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้อำนวยการโรงเรียนครั้งใหม่ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจเพิ่มโทษได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม อีกทั้ง ผู้คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ได้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้อำนวยการโรงเรียน รายงานการสอบสวนดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงของคณะกรรมการสอบสวนและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า อุทธรณ์ของผู้อำนวยการโรงเรียนไม่อาจหักล้างพยานหลักฐานตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนในทุกประเด็น กรณีจึงเป็นการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์โดยชอบด้วยกฎหมายข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ของกฎดังกล่าวแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) มีมติให้เพิ่มโทษผู้อำนวยการโรงเรียนจากโทษภาคทัณฑ์เป็นลดขั้นเงินเดือน จำนวน ๑ ขั้น ซึ่งเป็นอัตราโทษสำหรับกรณีกระทำผิดวินัย ไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แม้ระดับการลงโทษจะแตกต่างจากมติเดิม ก็มิอาจถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๖๔/๒๕๖๑)

การพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูโดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) เป็นการกระทำในรูปของคณะบุคคล ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ในคณะบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้าม อาจยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้การกระทำของคณะบุคคลนั้นเป็นอันเสียไปทั้งหมด เว้นแต่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้มีข้อบกพร่องเรื่องคุณสมบัติถึงขนาดที่จะทำให้มีผลกระทบต่อการพิจารณามติของคณะบุคคลนั้น

กรณีที่ข้าราชการครูถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ฐานกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานกลั่นแกล้ง กล่าวหา หรือร้องเรียนผู้อื่นโดยปราศจากความเป็นจริงตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ในคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ซึ่งข้าราชการครูเห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบ เนื่องจากมีการตรวจสอบมีความไม่เป็นกลางนั้น เห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูโดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) เป็นการกระทำในรูปของคณะบุคคล ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ในคณะบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้าม อาจยังไม่ถึงขนาดที่จะทำให้การกระทำของคณะบุคคลนั้นเป็นอันเสียไปทั้งหมด เว้นแต่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้มีข้อบกพร่องเรื่องคุณสมบัติถึงขนาดที่จะทำให้มีผลกระทบต่อการพิจารณามติของคณะบุคคลนั้น หรือปรากฏข้อเท็จจริงว่าความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้มีข้อบกพร่องเรื่องคุณสมบัติมีส่วนสำคัญในการขึ้นมติดิของคณะบุคคลนั้น ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๐๖/๒๕๔๙ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ ไม่ปรากฏเหตุดังกล่าว การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) มีลักษณะต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงมีผลกระทบทำให้มติดิของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ในการประชุม เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของข้าราชการครูต้องถึงกับเสียไปไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๗/๒๕๕๙)

การพิจารณาโทษในชั้นอุทธรณ์ให้ตรงตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยปรับบทลงโทษให้ถูกต้อง มิใช่กรณีที่ปรากฏการกระทำความผิดขึ้นมาใหม่ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ในการวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ได้ทำการสอบสวนมาแล้วโดยชอบ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่ต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่

ข้าราชการครูถูกลงโทษตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๒ เดือน กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดี รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ไม่ถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล และไม่รักษาชื่อเสียงของตนและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน มิให้เสื่อมเสีย โดยกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามมาตรา ๙๐ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต ๑ เดิม) โดยคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต ๑ เดิม) พิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการครูไม่ได้ทำผิดวินัยตามมาตรา ๘๕

มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่กระทำได้เนื่องจากไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนรายงานต่อผู้บังคับบัญชา และไม่ควบคุมงานพัสดุให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นการประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงลดโทษเป็นตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน ซึ่งข้าราชการครูเห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต ๑ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต ๑ เดิม) พิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการครูไม่ได้กระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๐ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งดังกล่าว คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต ๑ เดิม) ต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ แต่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต ๑ เดิม) ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ ซึ่งมีไขความผิดตามคำสั่งลงโทษข้าราชการครูนั้น เห็นว่า การที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต ๑ เดิม) ได้พิจารณาอุทธรณ์จากพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงตามการสอบสวนแล้วเห็นว่าพฤติกรรมของข้าราชการครูเป็นความผิด แต่มิได้เป็นความผิดตามมาตรา ๙๐ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่ปรากฏในคำสั่งลงโทษ แต่พฤติการณ์เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เป็นกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต ๑ เดิม) พิจารณาโทษข้าราชการครูให้ตรงตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยปรับบทลงโทษให้ถูกต้อง จึงมิใช่กรณีที่ปรากฏการกระทำความผิดขึ้นมาใหม่ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ในการวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ได้ทำการสอบสวนมาแล้วโดยชอบ การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต ๑ เดิม) จึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๔/๒๕๕๘)

(๒) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ค.ศ. ทั้งนี้ การร้องทุกข์คำสั่งให้ออกจากราชการ หรือคำสั่งพักราชการ หรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน ก็ต้องร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. เช่นเดียวกัน การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษามีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

กรณีที่ข้าราชการครูอ้างว่า มติคณะกรรมการครู (ก.ค.) ที่ให้ยกอุทธรณ์ของตนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ก.ค. ไม่ยึดถือเสียงข้างมากของ อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่เห็นว่าอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ฟังขึ้นบางส่วน ควรลดโทษให้เป็นโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ ก.ค. จะแต่งตั้ง อ.ก.ค. ให้เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แทน ก.ค. ได้ แต่ก็มีได้เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ ก.ค. ตามกฎหมายในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูให้เป็นของ อ.ก.ค.

ดังกล่าวแต่อย่างใด ก.ค. ยังคงมีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย อีกทั้ง เมื่อ อ.ก.ค. ดังกล่าวมิได้วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ แต่ได้มีมติให้เสนอความเห็นของ อ.ก.ค. ดังกล่าวทั้งสองฝ่ายให้ ก.ค. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ก.ค. ย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยหาจำต้องผูกพันกับความเห็นของ อ.ก.ค. แต่อย่างใดไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๕๑/๒๕๕๖)

กรณีที่ข้าราชการครูเห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ที่พิจารณาอุทธรณ์ของตนเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวัน เป็นการพิจารณาอุทธรณ์โดยปราศจากอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน ซึ่งกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จเท่านั้น มิได้หมายความว่า หาก ก.ค.ศ. พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว คำสั่งหรือมติใด ๆ ของ ก.ค.ศ. จะเป็นอันมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์จะพิจารณาอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน ก็หาได้มีผลต่อความสมบูรณ์ของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๒/๒๕๕๙)

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แม้ว่าเดิมคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) จะได้เคยพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้ถูกกล่าวหา และมีมติให้เพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์เป็นตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๒ เดือน แต่เนื่องจากการติดกล่าวถูกเพิกถอนไปโดยมติของ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทน ก.ค.ศ.) ไปแล้ว และได้มีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ใหม่อีกครั้ง ซึ่งถือเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ที่หากพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงแล้วเห็นว่า การลงโทษยังไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิดและเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงแต่ควรได้รับโทษหนักขึ้น ก็มีอำนาจเพิ่มโทษให้หนักขึ้นได้ตามข้อ ๑๔ (๒) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้ฟ้องคดีครั้งใหม่ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) จึงย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจเพิ่มโทษได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมโดยไม่จำต้องผูกพันตามความเห็นเดิมของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุโขทัย (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต ๒ เดิม) ซึ่งหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้วแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๖๕/๒๕๖๑)

๓) การร้องทุกข์

“การร้องทุกข์” หมายถึง ผู้ถูกกระทบสิทธิหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือคับข้องใจจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา ผู้ถูกกระทบสิทธินั้นสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมขอให้เพิกถอนคำสั่ง หรือทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองหรือของ

ผู้บังคับบัญชา สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓^{๙๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้ผู้ถูกให้ออกจากราชการมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. และผู้ซึ่งเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา หรือกรณีถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณีภายใน ๓๐ วันนับแต่ได้รับทราบคำสั่งหรือควรทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ ยกเว้นกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือคับข้องใจจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา ผู้ร้องทุกข์อาจร้องทุกข์ด้วยวาจาเพื่อเป็นประปักษ์หรือแก้ข้อคับข้องใจต่อผู้บังคับบัญชาของตนก่อนได้ จากนั้นจึงร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อไป^{๙๕} การร้องทุกข์เกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนวัดโพธิ์เสด็จ ตำบลโพธิ์เสด็จ อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งเลื่อนขั้นและอันดับเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี (ศึกษาธิการจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครศรีธรรมราช เขต ๑ เดิม)) ไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะออกคำสั่งดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเพียงครึ่งขั้น ทั้งที่ผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต ๑ ผ่านผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ และให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต ๑ ได้มีมติลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ไม่รับเรื่องไว้พิจารณาและให้ร้องทุกข์ต่อ ก.ค.ศ. ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ และปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาไม่พอใจคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ส่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะผู้ถูกฟ้องคดีประเมินผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาตามนัยมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ใช่กรณีที่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต ๑ ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งที่พิพาทในวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐

^{๙๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๒๒ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ต่อ ก.ค.ศ. ภายในสามสิบวันแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.ค.ศ. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

มาตรา ๑๒๓ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง หรือ ก.ค.ศ. แล้วแต่กรณี

^{๙๕} ชยพล มูลสาร, *เชิงอรรถที่ ๖๒*, หน้า ๑๓ - ๑๔.

พฤษภาคม ๒๕๕๑ ร้องทุกข์เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวต่อประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต ๑ โดยผ่านผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.ค. ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ.๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อ ๔ แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต ๑ พิจารณาแล้วมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเลื่อนชั้นและอันดับเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ ในส่วนที่ส่งเลื่อนชั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี โดยไม่พิจารณาผลการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนชั้นเงินเดือนนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดซึ่งไม่เป็นธรรมและไม่เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น คำสั่งที่พิพาทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๐/๒๕๖๓)

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีตามแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง
เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เจ้าของลิขสิทธิ์

สำนักงานศาลปกครอง

คณะที่ปรึกษา

- | | | |
|------------------|------------|---------------------------------|
| ๑. นางสมฤดี | ธัญญสิริ | รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง |
| ๒. นายปิยะศาสตร์ | ไขว้พันธุ์ | ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ |

ผู้จัดทำ

- | | | |
|-----------------|---------------|---------------------------------------|
| ๑. นายอนันต์ | คงเครือพันธุ์ | ผู้อำนวยการกลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน ๓ |
| ๒. นายวิริยะ | วัฒนสุชาติ | ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง |
| ๓. นายไชยรัตน์ | แขวงโสภา | พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ |
| ๔. น.ส.นพรัตน์ | อุดมโชคมงคล | พนักงานคดีปกครองชำนาญการ |
| ๕. นายโรม | ทีปะपाल | พนักงานคดีปกครองชำนาญการ |
| ๖. นายวิศรุต | คิตติ | พนักงานคดีปกครองชำนาญการ |
| ๗. นายวิชา | เนตรหัสันย์ | พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ |
| ๘. นายวันรัฐ | งามนิยม | พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ |
| ๙. น.ส.นุศณา | แก้วมา | พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ |
| ๑๐. นายวิชา | เหล่าปิยะสกุล | พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ |
| ๑๑. น.ส.พัลภา | นุ่มน้อย | พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ |
| ๑๒. น.ส.ทิพวรรณ | เมธานิมิตพงศ์ | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |
| ๑๓. น.ส.ชาคริยา | สวตมนต์ | พนักงานธุรการ |

ผู้จัดทำร่วม

๑.	นางสาวณัฐรดา	สมศรี	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๒.	นางสาวฉัตรชนก	นิลทะรักษ์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๓.	นางสาวเรณูภา	ทองไพรวรรณ	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๔.	นางสาวธวัลยา	บุรณันท์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๕.	นางสาวนภสร	สวัสดีว	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๖.	นางสาวปิยะรัตน์	รัตนมั่งคละ	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๗.	นางสาวพิมพ์มาดา	บุญเพลิง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๘.	นางสาวดุจเดือน	แก่นทองเจริญ	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๙.	นางสาวณพัชร	ครุฑนุ้ย	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๑๐.	นายสมพนธ์	บุตรเลิศวิเศษฐิฐะ	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๑๑.	นางสาววีณา	อ่องดา	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๑๒.	นายอนุชา	พงษ์ใหม่	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ



🚩 แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ตามแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับกระบวนการ
ดำเนินการทางวินัย : กรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (พฤษภาคม 2565)

