



ปกิณกะกฎหมาย

ความสัมพันธ์ระหว่างคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กับมติของ อ.ก.พ. กระทรวง Legal Relationship between the Merit Protection Commission's Decision and Resolution of the Ministerial Ordinary Subcommittee

นิติกร ชัยวิเศษ

นิติกรชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

Nitikorn Chaiwiset

Legal Officer, Professional Level, the Office of the Civil Service Commission

ข้อความเบื้องต้น

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ต่างเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดย ก.พ.ค. เป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามหมวด 9 มาตรา 114 ถึง มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วน อ.ก.พ. กระทรวง เป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาในฐานะส่วนราชการระดับชั้นเหนือขึ้นไปตามมาตรา 103

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ทั้งสององค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาถกเถียงว่าขอบเขตอำนาจของทั้งสององค์กรเป็นเช่นไร ในกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยมาแล้ว แต่ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติให้เพิ่มโทษ หรือระหว่างที่ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์อยู่ และ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติให้เพิ่มโทษ หรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ขอบเขตอำนาจของทั้งสององค์กรนี้ให้มีความชัดเจน เพื่อความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

1. ข้อความคิดว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองอีกครั้งหนึ่งว่าข้อเท็จจริงที่เป็นฐานในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นถูกต้องหรือไม่ คำสั่งทางปกครองในชั้นต้นชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมหรือไม่ โดยในระบอบกฎหมายไทย หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ ก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่าบุคคลจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จะทำให้เห็นได้ว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยเป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ¹ ด้วยเหตุนี้การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงมีวัตถุประสงค์ทั้งในทางกฎหมายสารบัญญัติและทางกฎหมายวิธีสบัญญัติที่มุ่งหมายคุ้มครองสิทธิของบุคคล²และยังเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของบุคคลอีกด้วยในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าให้ฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง³

2. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

หากจะกล่าวถึงระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจถึงระบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยระบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะขึ้นอยู่กับระดับโทษที่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอุทธรณ์และผู้ที่สั่งลงโทษ มาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่า ถ้าเป็นโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน

¹ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรงค์, “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง,” Public law net เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, (กรกฎาคม 2556), สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2562, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1866>.

² เพิ่งอ้าง.

³ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, “การใช้กฎหมายโดยเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง: หลักทั่วไปและการปรับใช้ในกฎหมายปกครอง,” รวมบทความวิชาการในโอกาสอายุ 60 ปี วิษณุ วรรณุญ, 176, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2560), น.188.



หรือลดชั้นเงินเดือน ที่สั่งโดยผู้บังคับบัญชาที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด หากเป็นคำสั่งที่สั่งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หากเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงหรือคำสั่งที่สั่งตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือ มติ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ส่วนคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เท่านั้น องค์การพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจในการเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือคงโทษได้เองตามข้อ 13 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ได้มีการตั้ง ก.พ.ค. เป็นองค์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยขึ้นโดยเฉพาะตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ โดยมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวัน และมาตรา 31 (5) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ได้ให้อำนาจ ก.พ.ค. ในการออกกฎ ก.พ.ค. เกี่ยวกับการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ แต่อำนาจในการเพิ่มโทษจะถูกจำกัดไว้ในมาตรา 120 โดย ก.พ.ค. จะเพิ่มโทษได้ก็ต่อเมื่อได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 เท่านั้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นระบบเฉพาะที่มีขั้นตอนและระยะเวลากำหนดไว้แล้ว จึงไม่ต้องนำขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ⁴ เมื่อเปรียบเทียบระบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2551 แล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กระจายอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ไปยัง อ.ก.พ. จังหวัด และ อ.ก.พ. กระทรวง มิได้รวมอำนาจไว้ที่ ก.พ. เพียงแห่งเดียว รวมถึงยังมีอำนาจเพิ่มโทษได้เอง แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้รวมอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ที่ ก.พ.ค. แห่งเดียวเท่านั้น และถูกจำกัดอำนาจในการเพิ่มโทษ

3. ปัญหาของระบบการตรวจสอบภายในของคำสั่งลงโทษทางวินัยแบบคู่ขนาน

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะได้รวมอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ที่ ก.พ.ค. เพียงองค์กรเดียว แต่ก็มีได้หมายความว่าแม้แต่ ก.พ.ค. เท่านั้นที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้สั่งลงโทษทางวินัยรายงานการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ.

⁴ แต่อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนด ทั้งนี้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

ทราบ ซึ่งหาก อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยนั้นไม่ถูกต้องเหมาะสม ก็สามารถมีมติให้ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสมได้ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการเพิ่มโทษ ลดโทษ จดโทษ หรือให้ดำเนินการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือการที่มีองค์กรสององค์กรซึ่งมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบคำสั่งทางปกครองเรื่องเดียวกันในเวลาเดียวกันอันเป็นสภาพที่ไม่พึงประสงค์ในทางกฎหมาย เพราะโดยปกติในการพิจารณาเตรียมการออกคำสั่งทางปกครองสิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นลำดับถัดจากอำนาจในการออกคำสั่งคือเขตอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีเขตอำนาจในทางเนื้อหา ในทางเวลา ในทางตำแหน่ง และในทางพื้นที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้น⁵ การที่มีเจ้าหน้าที่สองคนมีอำนาจพิจารณาเรื่องเดียวกันอาจทำให้เกิดความขัดแย้งในผลของการพิจารณาได้⁶ เช่น ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว แต่ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติให้เพิ่มโทษเป็นประการอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ในเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีสององค์กรมีอำนาจพิจารณาเรื่องเดียวกัน ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. และ ก.พ.ค. และผู้บัญญัติกฎหมายก็ได้จัดความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของทั้งสององค์กรไว้ อันเป็นช่องว่างทางกฎหมายแบบเปิดที่ผู้บัญญัติกฎหมายมิได้คาดคิด⁷ สิ่งที่น่าสนใจทางนิติศาสตร์จะต้องแก้ปัญหา คือ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กับมติ หรือคำสั่งที่สั่งตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัญหานี้จะแก้ไขได้ด้วยการตีความกฎหมายและจัดลำดับค่าบังคับของคำวินิจฉัยของทั้งสององค์กรว่าคำวินิจฉัยขององค์กรใดมีค่าบังคับในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า (Geltungsvorrang) เช่นเดียวกับการจัดลำดับศักดิ์แห่งกฎหมาย⁸ เพราะในทางกฎหมายแล้วการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันสองกฎเกณฑ์ไม่อาจอยู่ร่วมกันได้ (ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้) จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์หนึ่งมีผล (Gültig) และอีกกฎเกณฑ์หนึ่งต้องสิ้นผล (Ungültig)⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎเกณฑ์เหล่านั้นขัดแย้งกัน มิเช่นนั้นผู้ใช้กฎหมายก็ไม่อาจที่จะตัดสินใจไปในทางใดได้

⁵ Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18 Auflage, (München: C.H. Beck, 2011), p.249.

⁶ สภาพปัญหาโดยละเอียด โปรดดู สุนิตา คงมัน, “ความไม่สอดคล้องในกระบวนการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.),” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น.126 - 130.

⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “การตีความกฎหมายมหาชน,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2551, 43, น.68 - 69.

⁸ ดังเช่นการจัดลำดับศักดิ์กฎหมายที่ว่ากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ามีค่าบังคับมากกว่ากฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ต่ำกว่า (Lex superior derogat legi inferior)

⁹ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสถิตขั้นพื้นฐาน*, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น.78 - 79; Klaus Ferdinand Röhl and Hans Christian Röhl, *Allgemeine Rechtslehre*, 3. Auflage (Köln and München: Carl Heymanns, 2008), p.288.



4. ข้อพิจารณาในการจัดลำดับค่าบังคับของคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. และมติของ อ.ก.พ. กระทรวง

4.1 ข้อพิจารณาในทางองค์กร

โดยปกติในการจัดองค์กรของฝ่ายปกครองจะมีการองค์กรตามภารกิจต่าง ๆ และมีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นไว้เสมอ เช่น การจัดความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงและกรมในความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชา การจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในรูปแบบการกำกับดูแล หรือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในระดับที่เท่าเทียมกันตามอำนาจหน้าที่ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของ ก.พ.ค. และ อ.ก.พ. กระทรวง ทั้ง ก.พ.ค. และ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งตามชั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เช่นเดียวกัน แต่ในแง่ของอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองนี้มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ (Widerspruchsbehörde) ก.พ.ค. จะเปิดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ได้ก็ต่อเมื่อมี “คำขอ” ของผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งแตกต่างจาก อ.ก.พ. กระทรวง ที่สามารถตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ด้วยความริเริ่มของตนเองเมื่อได้รับรายงาน (Ex officio) ตามหลักการบังคับบัญชาในกระทรวง กรมในราชการบริหารส่วนกลางและจังหวัด ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Aufsichtsbehörde) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาต่อไปจะเห็นได้ว่า ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของบุคคล โดย ก.พ.ค. ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และมีวิธีพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 เข้าลักษณะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว บรรดาคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการนี้ไม่มีอยู่แล้ว จึงต้องแปลความว่าคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีผลเสร็จเด็ดขาดภายในฝ่ายปกครองแล้ว หากจะโต้แย้งก็ต้องฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง¹⁰ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่อาจถูกวินิจฉัยกลับ แก่ หรือเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงหรือผลทางกฎหมายในเรื่องเดียวกันได้อีก ไม่ว่าจะโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเองหรือโดยองค์กรฝ่ายปกครองอื่น¹¹ ในขณะที่ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นเพียงคณะกรรมการ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ไม่มีวิธีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลแต่อย่างใด อีกทั้งไม่มีอำนาจในการ

¹⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, (กรุงเทพ: นิติราษฎร์, 2554), น.187.

¹¹ โปรดดู ชนาวรรณ โชคดีมีบุญ, “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” (วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น.78.

ออกคำสั่งทางปกครองโดยตรงดังเช่นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.¹² เพราะมาตรา 103 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ใช้ถ้อยคำว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ” จึงกล่าวได้ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เมื่อพิจารณาจากข้อพิจารณาจากระดับชั้นขององค์กรแล้ว มีค่าบังคับสูงกว่ามติของ อ.ก.พ. กระทรวง และคำสั่งที่ดำเนินการตามมติดังกล่าว

4.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลผลิตของการใช้อำนาจ

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. นั้นเป็นการออกคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง แต่ในขณะที่การมีมติของ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นเพียงมติภายในที่ยังไม่มีผลทางกฎหมายออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนั้น หาก ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีในอุทธรณ์ทันทีที่ได้มีการแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์อันเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกทั้งไม่มีบทกฎหมายใดที่จะให้อำนาจ อ.ก.พ. กระทรวง หรือผู้บังคับบัญชาที่จะมีมติหรือสั่งการในเรื่องเดียวกันไปในทางที่แตกต่างจากที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยมาแล้วได้ แม้ว่ามาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะให้อำนาจ อ.ก.พ. กระทรวงตรวจสอบและมีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ แต่ก็เพียงเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ในฐานะการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาเท่านั้น ซึ่งลำดับชั้นของการพิจารณาอยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.¹³ เหตุที่เป็นเช่นนี้

¹² การตีความมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับถ้อยคำว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวัน” ที่มีการตีความว่าให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งทางปกครองตามที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยไม่น่าจะถูกต้อง เนื่องจาก ก.พ.ค. ในฐานะเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ที่มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งโทษทางวินัย หรือแก้ไขโดยการลดโทษ หรือยกโทษที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างผลทางกฎหมายโดยตรง (Gestaltungswirkung) อยู่แล้ว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องการบังคับการ (Nicht vollstreckungsfähiger Verwaltungsakt) จึงเป็นการไม่จำเป็นที่จะต้องให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งซ้ำสองอีก ผู้บังคับบัญชามีเพียงหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามผลทางกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น ซึ่งในทางวิชาการต่างก็เห็นตรงกันว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง โปรดดู มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2561), น.84; ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1; โปรดดูข้อ 1 (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบการตีความ.

¹³ การยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีผลให้อำนาจในการวินิจฉัยเหนือเรื่องราวดังกล่าวอยู่ในอำนาจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (Devolutiveffekt) แต่อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาในชั้นต้นยังคงวินิจฉัยปลดปล่อยภาระให้กับผู้อุทธรณ์ได้ เช่น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในชั้นต้น โปรดดู Friedhelm Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 8. Auflage (München: C.H. Beck, 2011), p.102, 109; Wolf-Rüdiger Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 12. Auflage (Heidelberg: C.F. Müller, 2009), p.214; ตามข้อพิจารณาดังกล่าว หาก อ.ก.พ. กระทรวงต้องการที่จะเพิ่มโทษจากปลดออกเป็นไล่ออก จะต้องสั่งการก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัย เนื่องจาก ในการเพิ่มโทษจะต้องมีการยกเลิกคำสั่งปลดออกแล้วจึงจะมีคำสั่งไล่ออกกลายเป็นคำสั่งใหม่ ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งปลดออกกระบังสิ้นไป (Erledigt) การตีความ



ก็เนื่องมาจากว่าเมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. แล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นจะหลอมรวมกับคำสั่งลงโทษทางวินัยในชั้นต้น¹⁴ และคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่อาจถูกแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้อีกแม้แต่โดย ก.พ.ค. เอง อีกทั้งยังมีผลผูกพันคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้วด้วย¹⁵ แล้วเหตุใด อ.ก.พ. กระทรวงที่เป็นองค์กรตรวจสอบเพียงแต่ในสายการบังคับบัญชา จึงจะสามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือผลทางกฎหมายแตกต่างไปจากที่ ก.พ.ค. ได้วินิจฉัยไปแล้วได้ ดังนั้น มติ อ.ก.พ. กระทรวงและคำสั่งที่สั่งตามมติดังกล่าว จึงไม่อาจลบล้างหรือดำรงอยู่ร่วมกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้

4.3 ข้อพิจารณาในแง่การคุ้มครองสิทธิของบุคคล

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. เป็นกระบวนการขั้นตอนแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่กฎหมายกำหนดขึ้นตอนไว้โดยเฉพาะ และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁶ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงเป็นระบบการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยภายในฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ที่ระบบกฎหมายรับรอง แต่ในขณะที่การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของ อ.ก.พ. กระทรวง มิได้มีความมุ่งหมายให้มีการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์โดยตรง เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิร้องขอให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของตนเหมือนกับ ก.พ.ค. อีกทั้ง อ.ก.พ. กระทรวงก็มิได้มีระเบียบวิธีพิจารณาที่เคร่งครัดเช่นเดียวกับ ก.พ.ค. ดังนั้น กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงมีความสำคัญยิ่งต่อผู้อุทธรณ์มากกว่าการตรวจสอบของ อ.ก.พ. กระทรวง

นอกจากนี้ เมื่อ ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว มาตรา 116 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทันที ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ออกมาแล้ว การพิจารณาภายในฝ่ายปกครองต้องถือว่าจบสิ้นลงทันที เพราะกฎหมายให้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

ดังกล่าวนี้นับเป็นการตีความตามหลัก “ผู้มาก่อนมีสิทธิดีกว่า” (Prioritätsprinzip) ซึ่งเป็นการตีความกฎหมายในกรณีที่เขตอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองแข่งขันกัน (Zuständigkeitskonkurrenz) โดยตีความให้คำวินิจฉัยที่ออกมาก่อนหน้านั้นมีผล คำวินิจฉัยที่ออกมาทีหลังจะไม่ถูกคำนึงถึงเลย หลักการนี้มาจากหลักกฎหมายโรมันที่ว่าผู้มาก่อนในทางเวลา ย่อมมีสิทธิทางกฎหมายดีกว่าด้วย (Prior tempore potior iure) โปรดดู Helge Sodan and Jan Ziekow, *Grundkurs Öffentliches Recht*, 7. Auflage (München: C.H. Beck, 2016), p.692; Ferdinand Otto Kopp, Wolf-Rüdiger Schenke and Ralf Peter Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 18. Auflage (München: C.H. Beck, 2012), § 72, Rn. 2.

¹⁴ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, “ปัญหาการบังคับใช้และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” รายงานสรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ในหัวข้อ “แนวทางการพัฒนากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ในวันที่ 21 มีนาคม 2562, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2562, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outsite16/file/5-7-62-01.pdf>, น.11.

¹⁵ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งในชั้นต้น และไม่อาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้โดยเจ้าหน้าที่ในชั้นต้นได้แต่ฝ่ายเดียวโดยที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายยังคงเดิม โปรดดู Wolf-Rüdiger Schenke, *supra* note 13, p.232.

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 301/2557.

แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับความมุ่งหมายของการอุทธรณ์แบบบังคับในฐานะที่เป็นกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองชั้นสุดท้าย¹⁷

การตีความว่าคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. มีค่าบังคับมากกว่ามติของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือคำสั่งที่ออกตามมติดังกล่าวไม่เป็นการตัดอำนาจ อ.ก.พ. กระทรวง และไม่ขัดต่อมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่อย่างใด เนื่องจากการตรวจสอบของ อ.ก.พ. กระทรวงยังดำเนินไปได้ตราบเท่าที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. อีกทั้ง ก.พ.ค. ยังมีอำนาจในการเพิ่มโทษได้หากได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104¹⁸ ซึ่งก็เหมาะสมแล้วในการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของผู้อุทธรณ์กับประโยชน์สาธารณะ แต่หากมีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ออกมาแล้ว การดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวงจะต้องหยุดลง ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของกฎหมายปกครองไทยอยู่แล้ว ที่เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธินำคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นไปฟ้องต่อศาลปกครองทันที

ผู้เขียนยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมต่อไปว่า หากยินยอมให้ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติภายหลังจากที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยแล้วได้ จะทำให้เกิดความสับสนเปลืองทางกระบวนการอย่างมาก เช่น อ.ก.พ. กระทรวงมีมติให้เพิ่มโทษในข้อเท็จจริงเดิม หลังจากที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยในข้อเท็จจริงเดียวกันว่าโทษเดิมนั้นเหมาะสมแล้ว ผู้ถูกสั่งเพิ่มโทษก็จะนำคำสั่งเพิ่มโทษนั้นมาอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ที่ได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงไปแล้ว ซึ่งจะทำให้กระบวนการและผลการพิจารณาครั้งก่อนเสียเปล่าทันที และ ก.พ.ค. ต้องมาเริ่มกระบวนการใหม่ในเรื่องเดิมอีกครั้ง ซึ่งสิ้นเปลืองทรัพยากร เวลา และกำลังคน ไม่มีความคุ้มค่าในทางกระบวนการ

5. ข้อเสนอ

เมื่อตรวจสอบจากข้อพิจารณาในทางองค์กร ผลผลิตของการใช้อำนาจ และการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งหมายให้ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์เป็นองค์กรสุดท้ายที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัย และมุ่งหมายให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นวัตถุแห่งคดีในศาลปกครองสูงสุดแต่เพียงประการเดียว คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในฐานะที่เป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมีค่าบังคับเด็ดขาดภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น อ.ก.พ. กระทรวง จึงไม่อาจมีมติ หรือผู้บังคับบัญชาไม่อาจสั่งการในเรื่องที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยแล้วโดยวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือกำหนดผลทางกฎหมายแตกต่างไปจากที่ ก.พ.ค. วินิจฉัย เพราะนอกจากจะเป็นการสร้างภาระเพิ่มเติมให้กับผู้อุทธรณ์แล้ว ยังทำให้เกิดความสับสนเปลืองในทางกระบวนการอีกด้วย หากเกิดกรณีที่มีมติหรือคำสั่งขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่จะต้องงดเว้นการสั่งการตามมตินั้นหรือมีหน้าที่ต้องเพิกถอนคำสั่งที่ได้ออกตามมตินั้น แล้วแต่กรณี

¹⁷ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรงค์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1.

¹⁸ การจำกัดอำนาจเพิ่มโทษของ ก.พ.ค. ไว้ในมาตรา 120 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อาจมีข้อพิจารณาต่อไปว่า เมื่อมีการอุทธรณ์แล้ว จะมีแต่ ก.พ.ค. เท่านั้นที่มีอำนาจเพิ่มโทษได้ เพราะมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติขัดแย้งดังเช่นมาตรา 120 ซึ่งอาจจะต้องมีการตีความมาตรา 120 ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายเฉพาะ (*Lex specialis*) ที่ต้องนำมาใช้เป็นลำดับแรก ก่อนที่จะพิจารณาอำนาจของ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา 103.