



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ : ศึกษากรณี
คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกตามมติการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*

LEGAL PROBLEMS REGARDING DISCIPLINARY PUNISHMENT ORDERS OF STATE
OFFICIALS: A CASE STUDY ON DISCIPLINARY PUNISHMENT ORDERS ISSUED
ACCORDING TO THE RESOLUTION OF THE NATIONAL
ANTI-CORRUPTION COMMISSION

อนณ จันทร์มีศรี

Anon Janmesri

คณะนิติศาสตร์ปริติ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, Bangkok, Thailand

*Corresponding author E-mail: 635154030011@dpu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกตามมติการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากล เมื่อคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยมีความเห็นแตกต่างกันไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบจากหลักกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คำพิพากษาของศาลปกครองไทย รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีความอำนาจและดำเนินการภายใต้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากดำเนินการพ้นระยะเวลาดังกล่าว ก็ย่อมส่งผลถึงความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจนั้น และเมื่อมีมติวินิจฉัยชี้มูลนำไปสู่คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ผู้ถูกลงโทษก็มีสิทธินำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษก่อนก็ได้ ตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งคำว่า “วันที่ถูกลงโทษ” นั้น เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญของกรณีผลของคำสั่งทางปกครองตามแนวคิดของต่างประเทศ อีกทั้ง กฎหมายดังกล่าวบัญญัติสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในลักษณะของระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่ใช่ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ให้ผู้ถูกลงโทษฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งเสมอไป เพื่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหา



ดังกล่าว จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง และระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือก อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ระยะเวลาการฟ้องคดี, วันที่ฎีกาลงโทษ

Abstract

This research article aims to study the legal problems related to disciplinary punishment orders issued based on the resolution of the National Anti-Corruption Commission (NACC) to ensure the protection of the rights of state officials subjected to such penalties in accessing the judicial process and filing cases with the Administrative Court. Given the divergent opinions in Thai administrative court rulings, this study conducted a comparative analysis of Thai law, international laws, including those of the French Republic and the Federal Republic of Germany and the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018) and Thai administrative court judgments.

The study findings revealed that the NACC, as the authority responsible for conducting inquiries and rendering adjudication decisions, must exercise its power within the timeframe prescribed by law. If such proceedings exceed the stipulated period, the legality of its authority may be affected. Furthermore, once the adjudication decision leads to a disciplinary punishment order affecting the sanctioned government official, that individual has the right to challenge the order before the Administrative Court within 90 days from the "date of punishment" without the necessity of filing an appeal under the relevant personnel administration laws, regulations, or rules. Alternatively, the official may choose to first appeal the discretionary determination of the penalty imposed, as stipulated in Section 101 of the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018). The interpretation of the term "date of punishment" serves as the starting point for determining the timeframe for filing a lawsuit to revoke the disciplinary punishment order issued following an NACC adjudication decision. The differing interpretations of this timeframe may impact fundamental principles of administrative law, particularly regarding the legal effects of administrative orders. Moreover, the legislation in question provides for the right to bring cases before the Administrative Court under a system of optional appeal, whereby the disciplined government official may file a lawsuit without necessarily exhausting the appeal process against the disciplinary order. To address these legal uncertainties, amendments to the provisions of the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018) should be considered to ensure alignment with fundamental principles of administrative law and the optional appeal system. Such



amendments would enhance the protection of individuals' rights and freedoms in accessing Thailand's judicial process.

Keywords: The National Anti-Corruption Commission, Appeal, Date of punishment

บทนำ

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ล้วนแต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากกระทำไปโดยทุจริต ย่อมจะต้องได้รับการตรวจสอบ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำความผิดที่มีโทษทางวินัยหรือโทษทางอาญา แล้วส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ ดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ยังคงมีปัญหาทางกฎหมายในหลายประการ ที่ถูกโต้แย้งและนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นปัญหาที่สำคัญและยังหาข้อยุติไม่ได้ แม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ใช้บังคับแล้วก็ตาม ก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาทางกฎหมายให้หมดไปได้ จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาที่อาจพิจารณาได้ ดังนี้ กรณีของอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ดำเนินการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเกินกำหนดระยะเวลา 3 ปี ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้วนั้น จะมีผลผูกพันต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนให้สามารถลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาได้หรือไม่ อย่างไร หรือกรณีที่มาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น ได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แตกต่างไปจากมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้ผู้ถูกลงโทษสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีก็ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่ “วันที่ถูกลงโทษ” ทำให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความเคลือบคลุมเกิดการตีความปรับใช้ในส่วนของ การกำหนดวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแตกต่างกันไป อีกทั้ง การที่มาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น กำหนดให้ผู้ที่ถูกลงโทษอาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนการฟ้องคดี หรือจะอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษก่อนฟ้องคดีก็ได้ นั้น เมื่อผู้ถูกลงโทษได้ดำเนินการอุทธรณ์จนครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้วและไม่มีผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา จึงเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกลงโทษที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่การศึกษาถึงหลักการ แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง และทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติการวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการและบรรลุนิติธรรมของกฎหมายในอันที่จะคุ้มครองสิทธิ



ของบุคคลและประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ให้เกิดอุปสรรคต่อการใช้สิทธิทางศาลสำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรศาลและสิทธิของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาถึงหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรศาลและสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกตามมติการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย วารสารวิชาการ หลักกฎหมายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คำพิพากษา รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะของแนวทางการแก้ไขปัญหา

ผลการวิจัย

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ ได้แก่ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อให้หลักการดังกล่าวได้รับการเคารพปฏิบัติตาม จึงต้องมีการตรวจสอบว่าการออกคำสั่งลงโทษนั้นเป็นไปตามหลักกฎหมายข้างต้นหรือไม่ โดยอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

- 1) หลักการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองประการหนึ่ง ซึ่งนิยามว่า รัฐและองค์กรของรัฐจะใช้อำนาจกระทำการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะแตกต่างจากกฎหมายหมายเอกชนที่ประชาชนสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้เท่าที่กฎหมายมิได้จำกัดไว้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นที่มา (source) ของอำนาจฝ่ายปกครอง และกฎหมายเป็นข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจฝ่ายปกครอง ตามหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2565)



สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สิทธิ (Right) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล ในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับผู้อื่น โดยการเรียกให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน

เสรีภาพ (Liberty) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล ในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับตนเอง โดยกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะทำและไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะทำ

สิทธิและเสรีภาพนั้นมีความแตกต่างกันตรงที่ สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันใดอันหนึ่ง ส่วนเสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น ทำให้เกิดความแตกต่างกันตรงที่เสรีภาพไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่สิทธินั้นก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น อย่างไรก็ตามหากสิทธิและเสรีภาพนั้นเกิดขึ้นติดตัวพร้อมกับมนุษย์แต่ละคนที่ไม่อาจจำนำจ่ายโอนหรือแบ่งแยกได้ก่อนที่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจเรียกได้ว่า “สิทธิมนุษยชน (Human Right)” (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2565)

หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรศาลและสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรศาล เป็นหลักการสำคัญของการคุ้มครองสิทธิตามหลักเสรีประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรศาลเป็นองค์กรที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐประการหนึ่ง เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายได้ ส่วนสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นสิทธิของประชาชนที่มีสิทธิได้รับความยุติธรรมทางสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ (Criminal Justice System) โดยรัฐมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย (Legal Right) ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ ตามคำกล่าวที่ว่า “สิทธิของประชาชนจะปราศจากความหมายหากขาดไร่ซึ่งกลไกในการเข้าถึงความยุติธรรม” (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2565)

2) แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ

2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กระบวนการลงโทษทางวินัย ซึ่งสามารถแยกได้ 2 แบบ คือ แบบไม่เป็นทางการและแบบเป็นทางการ

1. แบบไม่เป็นทางการ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวน และพิจารณาพฤติการณ์ที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัย โดยในขั้นสอบสวน จะต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผล ทราบถึงข้อหา พร้อมทั้งให้ความเห็นด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร และผู้บังคับบัญชาอาจส่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือโทษปรับก็ได้

2. กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ เริ่มต้นจากการที่เจ้าหน้าที่ทำคำร้องในการเสนอเรื่องทางวินัยต่อศาลวินัยของสหพันธ์พิจารณา และส่งให้กับข้าราชการผู้นั้นและอัยการทางวินัยของสหพันธ์ทราบ (อุตม รัฐอมฤต และคณะ, 2545)



การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดระบบอุทธรณ์บังคับไว้เป็นการทั่วไป กล่าวคือ ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) หรือเพื่อขอให้ศาลพิจารณาสั่งการให้มีการออกนิติกรรมทางปกครอง (Verpflichtungsklage) นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองมาก่อนแล้ว หากผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมิได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อน ศาลก็ไม่อาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามคำขอได้ (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2539) โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGo) เป็นการพิจารณาแบบ 2 ชั้น คือ ในชั้นแรก เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้รับคำสั่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อภาระแก่ตน จะต้องยื่นคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายในกำหนดเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง รวมทั้งการอธิบายถึงสิทธิโต้แย้งหรืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง หากได้รับคำสั่งโดยมิได้รับแจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง ก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในเวลา 1 ปี หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่จะพิจารณาถึงเหตุผลของการโต้แย้งทบทวนคำสั่งอีกครั้ง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นด้วยกับการอุทธรณ์ว่ามีเหตุผลรับฟังได้ ก็จะออกคำสั่งทางปกครองใหม่ แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองเดิมชอบด้วยกฎหมาย ก็จะดำเนินการต่อไปในชั้นที่สอง โดยการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปพิจารณา ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง แล้วออกคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะมีคำสั่งยกอุทธรณ์ โดยผู้อุทธรณ์จะมีระยะเวลาอีก 1 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อขอให้ตรวจสอบและบอกกล่าวคำสั่งทางปกครอง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อเวลาล่วงผ่านไปไม่น้อยกว่า 3 เดือน นับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยถือว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งระยะเวลาดังกล่าวนั้นเป็นการล่าช้าเกินสมควร (มาโนช นามเดช, 2557)

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 หรือ VwGO) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดให้การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองก่อน โดยยื่นอุทธรณ์ภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ที่ถูกต้อง และเมื่อผู้เสียหายไม่พอใจกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาในการฟ้องโต้แย้งคำสั่งนั้น ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่มีการแจ้งให้ทราบถึงคำวินิจฉัย ซึ่งระยะเวลาจะเริ่มนับเมื่อได้มีการส่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างถูกต้อง หากคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นมิได้ระบุถึงการใช้สิทธิโต้แย้งหรือแจ้งไม่ถูกต้อง ก็อาจยื่นคำฟ้องได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้ทราบหรือได้รับแจ้งให้ทราบคำวินิจฉัยหรือการประกาศต่อสาธารณะ ซึ่งกรณีคำสั่งที่ประกาศต่อสาธารณะ จะถือว่าได้มีการส่งให้ถึงเมื่อวันที่พ้น 2 สัปดาห์นับแต่วันที่ได้มีการเผยแพร่ในเอกสารข่าวสารของสหพันธ์ เว้นแต่การยื่นคำขอภายใน 1 ปีไม่อาจเป็นไปได้เพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีการแจ้งอธิบายเรื่องดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่อาจขอเยียวยาได้ จะต้องฟ้องภายใน 2 สัปดาห์หลังจากเหตุสุดวิสัยได้ผ่านพ้นไป และการนับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น โดยหลักแล้วจะไม่นับรวมวันที่ได้แจ้งหรือวันที่รับทราบคำสั่งทางปกครอง แต่ต้องเริ่มนับวันถัดไปเป็นวันเริ่มต้นกำหนดระยะเวลา (ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์, 2546)



2.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้กระทำผิดวินัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีโทษระดับร้ายแรง เช่น การงดการเลื่อนระดับชั้น การลดระดับชั้น การให้ออกจากราชการชั่วคราว การย้ายให้ไปปฏิบัติราชการที่อื่น หรือ การให้ออกจากราชการ ต้องผ่านการสอบสวนทางวินัยขององค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนวินัยข้าราชการ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการของหน่วยงานนั้น ๆ โดยรัฐทฤษฎีกล่าวด้วยคณะกรรมการร่วมหลายฝ่าย (Relatif aux commissions administratives paritaires) เลขที่ 82-45 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 1982 กำหนดให้มี (le Conseil de discipline) (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2540) มีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริง พิจารณา ลงมติทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลการสอบสวนทางวินัยเพื่อเสนอต่อองค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยมติความเห็นของ คณะกรรมการในการสอบสวนวินัยเรื่องต่าง ๆ ไม่ผูกพันความเห็นขององค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ โดยการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องเป็นกรณีที่เป็นข้อกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษ 3 ประเภท ดังนี้ 1) โทษที่เป็นการคัดชื่อออกจากบัญชีการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับชั้น การลดระดับชั้น การให้ออกจากราชการชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน หรือการย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น 2) โทษที่เป็นการลดตำแหน่ง การให้ออกจากราชการชั่วคราว เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 2 ปี และ 3) โทษที่เป็นการให้ออกจากราชการ และการไล่ออกจากราชการ ส่วนกรณีที่ข้าราชการของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยที่มีโทษตกเดือน หรือตำหนิ อันเป็นโทษทางวินัยระดับที่เบา เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาและสั่งลงโทษได้ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (ณัฐดนัย นาควัชระ, 2559)

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์เพื่อเลือก หรือระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ กล่าวคือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน ไม่เกี่ยวเนื่องกัน บุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีแม้จะไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน และศาลปกครองสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้จะไม่มีการกำหนด ระยะเวลาพิจารณาที่ชัดเจน ผู้อุทธรณ์ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย สามารถอุทธรณ์ด้วยวาจาได้ และไม่มีกำหนด ระยะเวลาว่าจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ส่วนการจะรับอุทธรณ์ไว้ พิจารณาหรือไม่ เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาทบทวนนิติกรรมทางปกครอง ทั้งในเรื่อง ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (L' illégalité) และความไม่เหมาะสม (L' inopportunité) (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540)

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งได้เป็น 2 ระบบ ได้แก่ 1) ระบบปกติ (Recours Administrative Ordinaire) เป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เป็นหลักทั่วไป โดยการอุทธรณ์ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ซึ่งไม่มีรูปแบบของกระบวนการ พิจารณา ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทบทวนได้ทั้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม และ ไม่มีอายุความ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540) ทำให้สามารถอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้แต่เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะ รับไว้พิจารณาหรือไม่ โดยหลักแล้วในระบบปกติจัดว่าเป็นการอุทธรณ์ไม่บังคับหรือการอุทธรณ์เพื่อเลือก หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง คู่กรณีก็ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน อย่างไรก็ตาม แม้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่ก็ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลง เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้นจะต้องมีการกำหนดอายุความไว้ ดังนั้น การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะต้อง



ดำเนินการภายในระยะเวลาการฟ้องคดี คือ ภายในระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะมีผลให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลง โดยจะเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่ตั้งแต่วันที่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่พิจารณาคำอุทธรณ์ จะนำหลักการปฏิเสธคำร้องโดยปริยายมาใช้ คือ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 2 เดือนนับตั้งยื่นอุทธรณ์ ทำให้คู่กรณีมีเวลาอีก 2 เดือนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และ 2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ (le recours administrative préalable obligatoire) (M. Mattias Guyomar, 2019) เป็นระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงหรือกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ เช่น การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ หรือการอุทธรณ์ต่อองค์กรเฉพาะ ในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้ ซึ่งในบางครั้งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั่นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งนั้น หรือเป็นคณะกรรมการก็ได้ โดยกฎหมายหรือกฎจะกำหนดรายละเอียดของวิธีการอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งจะมีผลเป็นการทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ นับแต่วันที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำอุทธรณ์ และระยะเวลาการฟ้องคดีก็จะเริ่มต้นนับใหม่อีกครั้งหนึ่งสำหรับผู้ที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจำเป็นต้องจำกัดอยู่ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวศาลก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ซึ่งในส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดช่วงเวลาของคำสั่งทางปกครองและระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

1) ระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

1.1 กรณีคำสั่งโดยชัดแจ้ง (Décision explicite) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครอง ได้กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่มีการแจ้ง หรือประกาศนิติกรรมทางปกครอง (บุบผา อัครพิมาน, 2539) ระยะเวลาในการฟ้องคดี 2 เดือนดังกล่าวเป็นหลักทั่วไป แต่หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาไว้สั้นหรือยาวกว่า 2 เดือน ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ เช่น คดีเลือกตั้งระดับเทศบาล และระดับสภาจังหวัด จะต้องฟ้องภายใน 5 วัน เป็นต้น

1.2 กรณีคำสั่งโดยปริยาย (Décision implicite) ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการ ยุติธรรมทางปกครอง ให้ถือว่าการเพิกเฉยของฝ่ายปกครองเป็นเวลา 4 เดือน ติดต่อกันนับแต่วันรับคำร้อง ของเอกชนเท่ากับมีคำสั่งโดยปริยาย ก็สามารถฟ้องคดีได้ (ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์, 2546) คือ หากฝ่ายปกครอง นิ่งเฉยไม่กระทำการใด ๆ กฎหมายจะถือว่ามีผลเท่ากับเป็นการปฏิเสธ หรือเป็นการยอมรับแล้วแต่กรณีเสมือนว่า มีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นมาแล้ว

2) การมีผลใช้บังคับของคำสั่งทางปกครอง

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแบ่งตามช่วงเวลาที่เกิดนิติกรรมทางปกครองจะมีผลใช้บังคับออกเป็น 4 ช่วงเวลาที่แยกต่างหากจากกันได้ดังนี้ (มาโนช นามเดช, 2565)

2.1 ช่วงเวลาการเกิดขึ้นของนิติกรรมทางปกครอง คือ ช่วงเวลาที่นิติกรรมทางปกครอง นั้นได้ถูกจัดทำขึ้นหรือช่วงเวลาที่เกิดขึ้นของการแสดงออกอย่างชัดแจ้งแห่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ



เพื่อตัดสินใจหรือออกคำสั่งที่มีลักษณะครบถ้วนเด็ดขาด เช่น การลงมติของคำสั่งทางปกครองโดยคณะกรรมการหรือการลงนามเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารของนิติกรรมทางปกครอง

2.2) ช่วงเวลาการเริ่มเข้าสู่การมีผลใช้บังคับของนิติกรรมทางปกครอง คือ ช่วงเวลาการเริ่มเข้าสู่การมีผลใช้บังคับ เป็นช่วงเวลาที่ยืนยันว่านิติกรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมแล้วจะสามารถก่อให้เกิดผลทางกฎหมายได้ เช่น นิติกรรมทางปกครองจะต้องกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจและการแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ

2.3) ช่วงเวลาของการมีผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง จะเกิดขึ้นในวันหนึ่งวันใดหรือเวลาหนึ่งเวลาใดซึ่งผู้ออกนิติกรรมทางปกครองสามารถระบุไว้ในข้อกำหนดของนิติกรรมนั้น ๆ ได้ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลจะออกข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยกำหนดให้ข้อบังคับนั้นมีผลทางกฎหมายตั้งแต่วันที่ประกาศเป็นต้นไป

2.4) ช่วงเวลาที่สามารถดำเนินการบังคับได้ตามนิติกรรมทางปกครอง การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองจะสามารถดำเนินการได้เฉพาะภายหลังจากที่นิติกรรมทางปกครองได้เริ่มเข้าสู่การมีผลใช้บังคับและมีผลทางกฎหมายแล้วเท่านั้น

3) แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการเริ่มต้นระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย

การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 โดยใช้ระบบไต่สวน เพื่อรวบรวม และแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มขึ้นเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ในกรณีที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลและแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ หากเป็นกรณีที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ก็จะส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวนและคำวินิจฉัย ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

มาตรา 44 ถึงมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งการปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว หากกรณีที่คำสั่งนั้นมีไว้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ จะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวใหม่และระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือตามกฎหมายเฉพาะมีระยะเวลาสั้นกว่า 1 ปีให้ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครองนั้น และเมื่อผู้ออกคำสั่งได้รับอุทธรณ์แล้วต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ นอกจากจะต้องแจ้งผลให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ก็ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์



ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย โดยผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา 30 วันดังกล่าว และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา 30 วันแรก (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, 2539)

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

ระยะเวลาเร่งรัด เป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้นกระทำการหรืองดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่ได้กำหนดผลว่าหากไม่กระทำหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายอย่างไร

ระยะเวลาบังคับ เป็นระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้นต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในระยะเวลานั้น หากไม่กระทำการภายในกำหนดจะมีผลทางกฎหมายอย่างไรอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ ผู้ถูกลงโทษสามารถมีสิทธิได้ 2 กรณี คือ 1) สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น กล่าวคือ การนำคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลโดยตรงโดยไม่จำต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก่อน และ 2) สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยการอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กล่าวคือ ผู้ถูกลงโทษนั้นสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ซึ่งก็คือในส่วนของการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าเป็นการลงโทษทางวินัยร้ายแรงสถานใดระหว่างปลดออกหรือไล่ออก แต่ไม่สามารถอุทธรณ์ในเรื่องอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดหรือ ประพฤติของวินัยหรือการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง เมื่อได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วก็มีสิทธิที่จะนำคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2561)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

1) กรณีวินิจฉัยว่า “วันที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย” เป็น “วันที่ถูกลงโทษ” เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1011/2566 ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้สิทธิในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ห. ที่ 166/2566 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2566 โดยไม่ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และเมื่อคำสั่งดังกล่าว ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2566 การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ 8 มีนาคม 2566 จึงถือเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษแล้ว หรือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 8/2565 ว่า คำสั่งกระทรวง ส. ที่ 19/2561 ลงวันที่ 8 มกราคม 2562 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม 2562 เป็นต้นไป จึงต้องถือว่าวันที่ 8 มกราคม 2562 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษ ผู้ฟ้องคดี



จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 8 เมษายน 2562 การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2562 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดี เป็นต้น

2) กรณีวินิจฉัยว่า “วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย” เป็น “วันที่ถูกลงโทษ” เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2567 (ประชุมใหญ่) ว่า วันที่ถูกลงโทษ ตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงต้องหมายถึงวันที่ผู้ซึ่งถูกลงโทษ ตามมาตรา 98 ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งแท้จริงแล้ว คือ วันที่คำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลใช้ยื่นต่อผู้รับคำสั่งลงโทษนั้น ทั้งนี้ ในส่วนวิธีการแจ้งและวันที่ได้รับแจ้งย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 4 ในเรื่องการแจ้ง และการลงโทษทางวินัยจะมีผลแต่เมื่อใด ย่อมเป็นไปตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง หรือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 210/2567 ว่า คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวง ส. ที่ 195/2566 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2566 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2566 ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 25 มิถุนายน 2566 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2566 จึงเป็นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง เป็นต้น

3) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. 21/2560 หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งคณะกรรมการ ก. ที่ 279/2552 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2552 ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2552 ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่ามีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนที่จะครบกำหนด 60 วัน ดังนั้น ในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นที่จะต้องขยายระยะเวลาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ย่อมเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์พึงคาดหมายได้ว่า ไม่มีการขยายระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ออกไป จึงต้องถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนด 60 วันหรือวันที่ 61 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 2542) การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2552 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีการรับไว้ในวันเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ วันที่ 6 ธันวาคม 2552 แม้ว่าวันดังกล่าวจะตรงกับวันหยุดราชการแต่ก็ต้องนับรวมเข้าไปด้วยตามมาตรา 64 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แม้ว่าในเวลาต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือด่วนมาก ที่ ลต 0101(ผวน.)/80 ลงวันที่ 14 มกราคม 2553 แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2552 รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม กรณีดังกล่าวก็ไม่ได้มีผลทำให้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ขยายออกไป ดังนั้น ในวันที่ 6 ธันวาคม 2552 ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลประกอบกับไม่มีการแจ้งเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว จึงต้องถือว่าวันที่ 7 ธันวาคม



2552 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่พ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีได้เป็นวันแรก ตามนัยมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายใน 90 วันนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ 6 มีนาคม 2553 แต่เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในวันจันทร์ที่ 8 มีนาคม 2553 ซึ่งเป็นวันเปิดทำการวันแรก การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2553 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี หรือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1904/2566 ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งที่ 1265/2565 ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2565 โทษไล้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ก็ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งพิพากษาในวันที่ 5 พฤษภาคม 2565 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 3 สิงหาคม 2565 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2566 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้กับกรณีนี้กำหนดไว้ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีเลือกใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จนปล่อยให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดีล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น อย่างไรก็ตามหากปรากฏต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นประการใดแล้ว ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีแต่อย่างใด

4) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่มีการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 779/2566 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล บ. ที่ 841/2564 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2564 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นควรยกอุทธรณ์และได้รายงานความเห็นพร้อมกับเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2564 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2564 และได้มีหนังสือแจ้งขอขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีก 30 วันนับแต่วันครบกำหนดเวลา (วันที่ 12 มกราคม 2565) เป็นวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2565 จึงต้องถือว่าวันที่ครบ 90 วันดังกล่าว เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดดังกล่าว คือ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2565 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดี โดยต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 12 พฤษภาคม 2565 ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2565 ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี



ปัญหาของอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติวินิจฉัยชี้มูลเพื่อนำไปสู่คำสั่งลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการนำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น อาจอธิบายแต่ละประเด็นได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีไต่สวนเกินกำหนดระยะเวลา 3 ปี

กรณีของอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน และอาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไปหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะขาดอายุความและจะต้องยุติการดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 48 ประกอบมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น จึงเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลาการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากตีความตามตัวอักษรและเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว เป็นการกำหนดไว้ในลักษณะของระยะเวลาบังคับ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการกำหนดเงื่อนไขผลการบังคับ อันมีผลให้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สิ้นสุดลงเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว และเป็นการรับรองหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของประชาชนในฐานะผู้ถูกลงโทษจะได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับอายุความไว้แตกต่างกันว่า หากเป็นกรณีของดำเนินการที่มีมูลความผิดทางอาญาจะต้องอยู่ภายใต้อายุความตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนกรณีที่เป็นดำเนินการที่มีมูลความผิดทางวินัยจะต้องอยู่ภายใต้ระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อันถือได้ว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาของการดำเนินการสอบสวนทางวินัยด้วยวิธีการไต่สวนและมีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

2. ปัญหาการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการมีมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยอาจไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น อันเป็นไปตามระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกหรือระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ ที่ให้สิทธิของผู้ถูกลงโทษที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ก็ได้ ซึ่งคำว่า “วันที่ถูกลงโทษ” อันถือเป็นวันเริ่มต้นในการใช้สิทธิของผู้ถูกลงโทษที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งมีความเคลือบคลุม ดังนั้น “วันที่ถูกลงโทษ” จึงเกิดการตีความที่แตกต่างกันทำให้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกลงโทษในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยปัญหาดังกล่าวนี้ได้มีการริเริ่มแก้ไขปัญหาโดยศาลปกครองสูงสุดได้มีการกำหนดแนวทางการวินิจฉัยคดีไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2567 (ประชุมใหญ่) ที่ได้วินิจฉัยว่า “วันที่ถูกลงโทษ” ตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมายถึง วันที่ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98



ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกิดความชัดเจนและไม่เกิดการตีความที่แตกต่างกันของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากพิจารณาจากแนวความคิดของช่วงเวลาของการมีผลใช้บังคับของนิติกรรมทางปกครอง ก็อาจเห็นได้ว่าการมีผลของคำสั่งดังกล่าวนั้นอาจมีได้หลายช่วงเวลา การคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวที่จะได้รับสิทธิในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ จึงต้องมีความแน่นอนชัดเจนว่า “วันที่ถูกลงโทษ” นั้นเป็นวันใดสำหรับวันแรกที่จะเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อไป และบทบัญญัติทั่วไปของการมีผลของคำสั่งทางปกครองที่จะถือว่า คำสั่งทางปกครองมีผลต่อเมื่อ “ได้รับแจ้ง” ซึ่งมีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในหมวด 4 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ดังเช่นกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นได้กำหนดไว้ได้นำบทบัญญัติเรื่องการแจ้งมาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ในมาตรา 116 ประกอบมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, 2551) หรือในมาตรา 141 ประกอบมาตรา 142 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ, 2565) เป็นต้น ซึ่งต่างก็มีการกำหนดวันเริ่มต้นระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้เช่นเดียวกันว่า “วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง” หรือ “วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัย” อันมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรมกับผู้ถูกลงโทษที่จะรู้ได้ว่าวันใดเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดี

3. ปัญหาการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

กรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ยื่นอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษต่อผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น และไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวจะมีผลให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยเริ่มนับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวแล้วแต่กรณี หรือแม้แต่ผู้ถูกลงโทษจะได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว หากประสงค์จะนำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาการฟ้องคดีก็ย่อมทำได้ อันเป็นสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และเป็นไปตามระบบของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกหรือระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ กล่าวคือ เป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าหากผู้ถูกลงโทษจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ แต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะเป็นทางเลือกของการใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือจะนำคดีมาฟ้องร้องโดยตรงโดยไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หรืออาจใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนแล้วและยังคงประสงค์จะฟ้องคดีโดยการนำคำสั่งลงโทษทางวินัยมาฟ้องต่อศาลปกครองก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้

การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยในคดี คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1904/2566 ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิทางใดทางหนึ่งเท่านั้น หากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีก็ไม่อาจใช้สิทธิอีกทางหนึ่งเพื่อฟ้องคดีต่อศาลได้แม้ว่าจะอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม เป็นกรณีที่ไม่สอดคล้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกหรือระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ผู้ถูกลงโทษประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย



ดังกล่าวก่อนแล้วต่อมาพันระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ และไม่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ถูกลงโทษจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนการฟ้องคดีและอยู่ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองชอบที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามระบบของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกหรือระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ อีกทั้งเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรศาลและหลักประกันในสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครอง

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยจากมติการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น อาจไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากล ซึ่งหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากลนั้นถูกรับรองไว้โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ของสหประชาชาติ ลงวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 อันมีหลักสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับการเยียวยาจากศาล และสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย แต่ความเห็นทางวิชาการและแนวคำวินิจฉัยของศาลต่างก็ยังคงมีความเห็นที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทั้งในเรื่องของ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อาจไม่อยู่ภายใต้บังคับของระยะเวลาสิ้นสุดการใช้อำนาจ หรือการตีความบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตัดสิทธิของผู้ถูกลงโทษที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันของการใช้สิทธิทางศาลตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นมาตรฐานในระดับสากล ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และปัญหาการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอันมีผลจากการมีมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วนั้น เห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะผู้ทรงอำนาจในการไต่สวนที่จะมีมติวินิจฉัยชี้มูลได้นั้นจะต้องมีอำนาจและดำเนินการภายใต้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากดำเนินการพันระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมส่งผลถึงการสิ้นสุดลงของอำนาจและเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักการของระยะเวลาบังคับ ส่วนการกำหนดวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น จะต้องเริ่มนับวันที่ผู้ซึ่งถูกลงโทษ “ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษ” อันเป็นไปตามแนวความคิดของช่วงเวลาของการมีผลใช้บังคับของนิติกรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และหลักการมีผลของคำสั่งทางปกครอง มิใช่ “วันที่วันที่ถูกลงโทษ” ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และหากผู้ซึ่งถูกลงโทษประสงค์อุทธรณ์คำสั่งแต่ไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์นั้น



การเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีก็ย่อมเริ่มต่อเมื่อวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกหรือระบบอุทธรณ์ไม่บังคับของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ผู้ศึกษาจะได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีไต่สวนเกินกำหนดระยะเวลา 3 ปี

โดยเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็น “มาตรา 48/1 ในกรณีที่เป็นการผิดทางวินัย หากพ้นกำหนดระยะเวลาไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยตามมาตรา 48 แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยไม่แล้วเสร็จ ให้ยุติเรื่อง แล้วส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน นับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาตามมาตรา 48 เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป”

2. ปัญหาการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็น “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้”

3. ปัญหาการเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 101 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็น มาตรา 101 วรรคหนึ่ง “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือหากได้มีการยื่นอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแล้ว จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ซึ่งถูกลงโทษ”

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2540). รบรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล : ความชอบด้วยกฎหมาย ความชอบด้วยกฎหมายและผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จักรวรรดิพิมพ์.



- ณัฐดนัย นาควัชระ. (2559). ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน. ใน วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2546). อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย. ใน วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- บุบผา อัครพิมาน. (2539). เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก.
- พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ. (2565). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนที่ 64 ก.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. (2561). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน. (2551). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (2539). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก.
- มานิช นามเดช. (2557). รายงานส่วนบุคคล เรื่อง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 9. สำนักงานศาลปกครอง: กรุงเทพมหานคร.
- มานิช นามเดช. (2565). การเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกตามมติการวินัยขี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ใน หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาสเกษียณอายุราชการ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ (หน้า 355). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2539). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสบการณ์ของเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2565). รวมข้อความคิดเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). โครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1. ใน รายงานการวิจัย. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- M. Mattias Guyomar. (2019). Les modes alternatifs de règlement des litiges: le recours administrative préalable obligatoire. แปลโดย เอกสิทธิ์ จันทะมา, การระงับข้อพิพาททางเลือกในประเทศฝรั่งเศส : การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับของฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.