ปัญหาวันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง จากการใช้อำนาจทางปกครอง

Problem of Date of Legal Consequences in Serious Disciplinary Action from Governing Power

วัชรพงศ์ พิพิธพรรณพงศ์ และ อาริยารักษ์ จันทะเขต
กองกฎหมาย สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล

บทคัดย่อ

การปกครองดูแลบุคลากรของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจทางปกครอง มีเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สำคัญคือ วินัย หากบุคลากรผู้ใดฝ่าฝืนและไม่ยึดถือปฏิบัติตามแล้ว จะต้องถูกลงโทษอันเป็นผลร้ายแก่ตัวบุคลากรผู้นั้นเอง ซึ่งการลงโทษจะต้องทำเป็นหนังสือที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยคำสั่งลงโทษมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงก็ตาม คำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องมีผลทางกฎหมายที่เป็นธรรมและไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำสั่งลงโทษที่เป็นการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง หากมีความไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อกฎหมายก็อาจถูกยกเลิกเพิกถอนในภายหลังได้

จากการศึกษาพบว่า วันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงควรที่จะต้องเป็นวันที่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้รับทราบคำสั่งลงโทษนั้น ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และวันที่ประสงค์ที่จะให้มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงก็จะต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง

คำสำคัญ

วินัยอย่างร้ายแรง, คำสั่งลงโทษ, คำสั่งทางปกครอง, อำนาจทางปกครอง, กฎหมายปกครอง

Abstract

Personnel governance of administrator or commander of institution government with governing power have discipline to be ministerial, if someone contravene and default, they must taken in disciplinary action, disciplinary action must be writing in paper. That disciplinary action is administrative act according to section 5 in Administrative Procedure Act, B.E. 2539 even disciplinary action will be seriously or not. Disciplinary action must keep justness and not against the law, especially of serious disciplinary action, if that inequitable or against the law, may be will canceled in later.

This research concludes that date of legal consequences in serious disciplinary action should be date of personnel who are taken in serious disciplinary action know that according to section 42 paragraph one in Administrative Procedure Act, B.E.2539 and date of legal consequences in serious disciplinary action must accord with Administrative Law.

Keywords

Serious Disciplinary, Disciplinary Action, Administrative Act, Governing Power, Administrative Law

บทนำ

การดำเนินการทางวินัยเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจทางปกครองเลือกใช้ในการควบคุมความประพฤติปฏิบัติของบุคลากรภายใต้การกำกับดูแล เช่น ข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น ให้ต้องกระทำการในสิ่งที่ถูกที่ควรและไม่กระทำการในสิ่งที่ไม่ถูกไม่ควร เพื่อให้การบริหารงานเกี่ยวกับบุคลากรขององค์กรหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองเป็นไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาองค์กรหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองให้มีความเจริญก้าวหน้าและบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านต่าง ๆ โดยทั่วไปวินัยมีวัตถุประสงค์สองประการคือ ประการแรก ส่งเสริมพฤติกรรม และประการที่สอง ป้องกันพฤติกรรม (ณัฏฐพันธ์ เขจรนันทน์, 2542 อ้างถึงใน สัณหพงศ์ สร้อยเสพ, 2552, น.37)

เมื่อมีการดำเนินการทางวินัยเกิดขึ้นและมีผลออกมาที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าบุคลากรรายใดกระทำความผิดทางวินัยอย่างแท้จริง ก็จะส่งผลให้มีการลงโทษทางวินัย การลงโทษทางวินัยนั้น มีสองกรณีคือ การลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือตัดค่าจ้าง งดการเลื่อนเงินเดือนประจำปีในปีที่ถูกลงโทษ ลดขั้นค่าจ้างหรือลดเงินเดือน ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญกล่าววาจาลวนลามทางเพศแก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข จะต้องถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยการภาคทัณฑ์ (ณัฐพล ลือสิงหนาท, 2559, น. 1) และการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก ไล่ออก ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการครูมีความสัมพันธ์ในทางชู้สาวกับนักเรียนหญิงผู้เป็นลูกศิษย์จนถึงขั้นได้เสียกัน จะต้องถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการไล่ออก

(นายปกครอง, 2561, น. 1) การลงโทษจะจัดทำเป็นคำสั่งลงโทษที่เป็นหนังสือมีข้อความลายลักษณ์อักษรระบุรายละเอียดที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน รวมไปถึงสิทธิของบุคลากรที่ถูกลงโทษในการดำเนินการขั้นตอนต่อไปและวันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ๆ ด้วย สำนักงาน ก.พ. (2560) ได้อธิบายลักษณะของคำสั่งที่เป็นหนังสือไว้ว่า คำสั่งเป็นหนังสือ คือคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร อาจออกมาในรูปของแบบฟอร์ม หรือแบบที่มีรายละเอียดที่มาของการออกคำสั่ง และแจ้งผลของคำสั่งไว้อย่างชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติหรือใช้อ้างอิงได้ เช่น คำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนข้าราชการ, คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ, คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร, คำสั่งเพิกถอน หรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ, คำสั่งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง, คำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ ฯลฯ

รูปแบบของคำสั่งเป็นหนังสือ เป็นรูปแบบที่ใช้กันมากที่สุดในการปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะเป็นรูปแบบที่มีความชัดเจน สามารถตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนและใช้เป็นหลักฐานประกอบการดำเนินการหรือบังคับการหรือเพื่อประกอบการตรวจสอบอ้างอิงในภายหลังได้

คำสั่งเป็นหนังสือนี้ นอกจากการทำคำสั่งตามแบบฟอร์มที่กำหนดซึ่งมีรายละเอียดมากมายแล้ว ยังอาจสั่งเป็นบันทึกด้วยข้อความที่พิมพ์หรือเขียนด้วยลายมือสั้น ๆ แต่มีใจความครบถ้วน สามารถเข้าใจ และนำไปสู่การปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไปได้ เช่น สั่ง “อนุมัติ” หรือ “ไม่อนุมัติ” ในเอกสารที่เป็นแบบคำขอ เป็นต้น สาระสำคัญของคำสั่งเป็นหนังสือที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย มีกำหนดไว้ในมาตรา 36 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในมาตรา 36 กำหนดว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น” การให้ระบุวัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ก็เพื่อใช้อ้างอิงและประกอบการตรวจสอบว่าคำสั่งนั้นได้กระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ หรือระยะเวลาประกอบการพิจารณาในการฟ้องคดี ส่วนการให้ระบุชื่อตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ก็เพื่อประกอบการตรวจสอบว่าผู้ทำคำสั่งเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และการกำหนดให้มีลายมือชื่อของผู้ออกคำสั่งก็เพื่อประกอบการตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้น ได้ยืนยันว่ามีการพิจารณาทางปกครอง และเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นจริง ส่วนในมาตรา 37 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ”

ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องมีการให้เหตุผลประกอบคำสั่งไว้ด้วย ก็เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าคำสั่งนั้นออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายจริง มิใช่ออกมาเพียงแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้ไว้แล้วใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม หรือมีเหตุอื่นใดอันอาจส่งผลให้คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายได้

ทบทวนวรรณกรรม

คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง (ศาลปกครอง, 2556) จากการค้นคว้าพบว่ามีผู้ให้ความหมายของคำว่า “การกระทำทางปกครอง” ไว้ดังนี้

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาศานต์ (อ้างถึงในกฤษณะ นิยมไพศาลสุข, 2547, น. 24-25) ได้กล่าวถึงการกระทำทางปกครองไว้ว่า การกระทำทางปกครองหมายความว่าการกระทำหรือการละเว้นกระทำการทุกประเภทขององค์กรทางปกครอง ซึ่งผลในที่นี้อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนก็ได้หรือก่อให้เกิดความรับผิดขององค์กรทางปกครองก็ได้

จิตรกร จะตุเทน (ม.ป.ป., น. 2) ได้กล่าวถึงการกระทำทางปกครองไว้ว่า การจัดทำหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองทุกประเภทของฝ่ายปกครองในแนวความคิดของ “รัฐเสรีนิยม” (Liberal State) นั้น “ฝ่ายปกครอง” คือ องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวมี “เอกสิทธิ์ทางปกครอง” เหนือพลเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองในฐานะเป็น “เอกชน” ทั้งนี้เพราะเหตุผลคือ ฝ่ายปกครองนั้น เป็นองค์กรผู้จัดทำหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครองเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) อันเป็นการจัดทำกิจกรรมเพื่อสนองตอบความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นส่วนรวม

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2551) ได้กล่าวถึงการกระทำทางปกครองไว้ว่า การกระทำทางปกครอง คือ การที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง

บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร (2558, น. 14) ได้กล่าวถึงการกระทำทางปกครองไว้ว่า การกระทำทางปกครองหมายถึงการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองในการนำเอากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

(พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด) ไปบังคับใช้ในรูปของ กฎ (กฎหมายลำดับรอง) คำสั่งทางปกครอง และการกระทำทางกายภาพ

จากการศึกษาผลงานวิจัยในอดีตที่ผ่านมาพบว่ากาญจนา สุตประเสริฐ (2547, น. 109-110) พิจารณาเอาไว้สรุปได้ว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพอันชอบธรรมของเอกชนได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กฎหมาย จึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) ของอำนาจให้ฝ่ายปกครองกระทำการและเป็นทั้ง “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจดังกล่าวด้วย การกระทำทางปกครองจึงเป็น “การบังคับการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น” สอดคล้องกับเรื่อง “หลักนิติรัฐ” ที่รัฐเองยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับเอกชน เป็นการจำกัดอำนาจรัฐนั้นเอง และทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกจากระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับเอกชน ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ และฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใด ๆ ที่เป็นการบังคับปัจเจกชนโดยที่ไม่สมัครใจได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎและการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้นในระบบกฎหมายปกครองไทย คำสั่งทางปกครองจึงมีสองความหมาย คือ ความหมายตามที่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้บัญญัติเป็นกรณีไปในกฎกระทรวงประการหนึ่ง และความหมายโดยแท้ (กฤษณะ นิยมไพศาลสุข, 2547, น.27) นอกจากนี้ องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

- คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็น “การใช้อำนาจทางกฎหมาย” เพราะฉะนั้น การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น ถ้าเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิตามสัญญากระทำกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

- ต้องเป็นการใช้อำนาจของ “เจ้าหน้าที่” เท่านั้น ตามคำนิยาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

- มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งผลนั้นเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ เป็นต้น

- มีผลกระทบต่อบุคคลใดโดยเฉพาะ

- ไม่รวมถึงการออกกฎ ซึ่งกฎเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ

กล่าวโดยสรุป คำสั่งทางปกครอง คือ ข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งขาดลักษณะข้อใดข้อหนึ่งของกฎ เช่น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ความเสียหายทางละเมิดต่อกรุงเทพมหานคร คำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ คำสั่งระงับใบอนุญาตประกอบกิจการของเอกชนรายใดรายหนึ่ง คำสั่งให้เอกชนรายใดรายหนึ่งรื้อถอนอาคาร เป็นต้น (จีระนันท์ ที่ปีเนตร, 2561)

คำสั่งลงโทษทางวินัย ต้องกระทำโดยผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจทางปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ในกรณีของข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวงหรือกรม จะมีผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำคำสั่งลงโทษทางวินัยคือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ทั้งนี้ ตามข้อ 67 และข้อ 68 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ประกอบกับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือในกรณีของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐอย่างเช่นมหาวิทยาลัยมหิดล จะมีผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำคำสั่งลงโทษ ทางวินัยคือ อธิการบดี หรืออาจเป็นคณบดีก็ได้ในเฉพาะกรณีที่เป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ทั้งนี้ ตามข้อ 48 และข้อ 49 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยวินัย การดำเนินการและการลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2555 ประกอบกับมาตรา 34 (4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 เป็นต้น ซึ่งอำนาจทางปกครองที่ได้กล่าวไปแล้วหาใช่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้นที่มีการใช้อำนาจทางปกครอง เพราะในต่างประเทศก็มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปเพียงรายละเอียดที่เล็กน้อยเท่านั้น ปิยบุตร แสงกนกกุล (2555, น.78-79) ได้กล่าวไว้ว่า กฎหมายที่ให้อำนาจจะกำหนดองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือตรากฎเอาไว้ ในระบบกฎหมายอังกฤษ H.R. Wade ได้กล่าวไว้ในตำรากฎหมายปกครองอันเลื่องชื่อของเขาว่า “ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามขอบเขตของอำนาจที่กฎหมายกำหนด กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองนั้นมีมากมายจนเกินนับ ขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย (statutory power) นั้นต้องถูกตีความในฐานะเป็นการอนุญาตให้ฝ่ายปกครองกระทำการ และการกระทำเหล่านั้นย่อมถูกพิจารณาในฐานะเป็นสิ่งที่แยกไม่ออก (collateral) และเป็นผล (consequence) ของกฎหมาย

ที่ให้อำนาจ” ฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการ อาจกำหนดให้อำนาจในลักษณะดุลพินิจก็ได้ หรืออาจกำหนดให้อำนาจในลักษณะผูกพันหรือเป็นหน้าที่ก็ได้ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นอำนาจดุลพินิจหรืออำนาจผูกพันก็ต้องเป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เราอาจแบ่งเรื่องขอบเขตอำนาจกระทำการได้ในสามมิติ ได้แก่ ขอบเขตอำนาจในทางเนื้อหา ขอบเขตอำนาจในทางพื้นที่ และขอบเขตอำนาจในทางเวลา กล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจออกนอกขอบเขตหรือนอกแดนของตนไปล้ำขอบเขตอำนาจหรือแดนขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่น ไม่อาจใช้อำนาจออกนอกเขตพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด และไม่อาจใช้อำนาจเมื่อพ้นเวลาที่ตนมีอำนาจไปแล้ว

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ตำรากฎหมายฝรั่งเศสของ Hartmut Maurer อธิบายว่า “การกระทำทางปกครองต้องออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจทั้งในทางเนื้อหาและในทางพื้นที่ เขตอำนาจในทางพื้นที่ หมายถึง ขอบเขตทางพื้นที่ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในพื้นที่นั้นได้ ส่วนเขตอำนาจในทางเนื้อหา หมายถึง ขอบเขตของเรื่องที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย”

ในระบบกฎหมายอิตาลี เรื่ององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยปราศจากอำนาจนั้นไปสัมพันธ์กับการละเมิดกฎหมาย ดังปรากฏให้เห็นจากตำรากฎหมายปกครองของ Vincenzo Cerulli-Irelli ซึ่งอธิบายว่า “การละเมิดกฎหมายและการปราศจากอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจเป็นสองกรณีที่แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างการกระทำโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการละเมิดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่โดยการกระทำโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น” หรือดังที่ Martarella อธิบายว่า “การปราศจากอำนาจเป็นรูปแบบหนึ่งของการละเมิดกฎหมาย”

ดังนั้นจากข้อมูลในข้างต้นจะเห็นได้ว่าไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้นที่จะมีการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อให้เกิดความยุติธรรมตามกฎหมายขึ้นในสังคม ในต่างประเทศเองไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอิตาลี ต่างก็มีการใช้อำนาจทางปกครองโดยจะเห็นได้ชัดเจนว่าได้มีการกำหนดให้ผู้ที่สามารถใช้อำนาจทางปกครองจะต้องเป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้สามารถใช้อำนาจทางปกครองได้และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เท่านั้น

บทวิเคราะห์

วันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในสภาวการณ์ปัจจุบัน

ในทางปฏิบัติโดยทั่วไป คำสั่งลงโทษทางวินัยมักกำหนดวันที่มีผลทางกฎหมายให้คำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลในทันทีโดยการใช้คำว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” ซึ่งคำว่า “ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” คือวันที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น

กรณีตัวอย่างเช่น ในคำสั่งลงโทษทางวินัยกำหนดวันที่เอาไว้เป็นวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 และถ้อยคำในคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ด้วยว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” วันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจะเป็นวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ตามที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป” จึงเท่ากับว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่คำนึงถึงว่าในคำสั่งลงโทษทางวินัยจะกำหนดไว้ให้มีผลทางกฎหมายเป็นวันที่เท่าใด เพราะผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยจะมีขึ้นเมื่อบุคลากรผู้ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วเท่านั้น

ดังนั้น หากวันที่กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยกับวันที่บุคลากรที่ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นวันเดียวกัน ย่อมทำให้วันที่มีผลทางกฎหมายตามความประสงค์ของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษ กับวันที่มีผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสอดคล้องและถูกต้องตรงกันได้ แต่หากวันที่กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยกับวันที่บุคลากรที่ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคนละวันเดียวกัน ปัญหาจึงมีว่า บุคลากรผู้ถูกลงโทษ และบุคลากรผู้มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องหลังจากการมีคำสั่งลงโทษทางวินัย

กรณีตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการจ่ายหรือยุติการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนต่าง ๆ เป็นต้น จะต้องยึดถือเอาวันใด เป็นวันที่การลงโทษนั้นมีผลในทางกฎหมาย เพราะในความเป็นจริงกว่าที่จะได้มีการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยให้แก่บุคลากรที่ถูกลงโทษได้รับทราบ อาจมีระยะเวลาที่ทำให้วันที่บุคลากรที่ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กลายเป็นวันอื่นหลังจากวันที่กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ เช่น ปัจจัยด้านระยะทางหรือกระบวนการในการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไปถึงบุคลากรผู้ถูกลงโทษ หรือผู้ถูกลงโทษไม่อยู่ในสถานะที่สามารถรับแจ้งคำสั่งลงโทษได้ เป็นต้น ในบทความนี้จะนำเสนอเฉพาะกรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจากการใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่

คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในปัจจุบันมักมีการกำหนดวันที่มีผลทางกฎหมายไว้ในตอนท้ายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยวันที่มีผลทางกฎหมายจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการลงโทษว่าจะให้เป็นการลงโทษที่มีผลย้อนหลังหรือให้เป็นการลงโทษที่มีผลเป็นปัจจุบัน โดยมีภาพดังตัวอย่างปรากฏด้านล่างนี้

ทั้งนี้ ตั้งแต่ ..... เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ..... พ.ศ. .....

(ลงชื่อ)

(.....ชื่อผู้สั่ง.....)
.....(ตำแหน่ง).....

จากภาพตัวอย่างดังกล่าว ในทางปฏิบัติการจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจะกำหนดวันที่มีผลทางกฎหมายอยู่สองลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ การจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลทางกฎหมายย้อนหลัง กับการจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลทางกฎหมายเป็นปัจจุบัน

1. การจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลทางกฎหมายย้อนหลัง

การจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลย้อนหลังจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจดำเนินการไว้อย่างชัดเจน (กรวรา บุญศิริ, ม.ป.ป., น. 5) เช่น ตามข้อ 10 ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2554 ที่ได้กำหนดเอาไว้ว่า “ในกรณีที่กระทำผิดวินัยเพราะเหตุ ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันและไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีก ให้สั่งปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการนั้น” หรือตามข้อ 53 (4) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยวินัย การดำเนินการและการลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2555 ที่ได้กำหนดเอาไว้ว่า “...กรณีผู้ซึ่งจะต้องถูกสั่งลงโทษนั้น กระทำผิดวินัยโดยละทิ้งหน้าที่และไม่กลับมาปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานอีก ให้สั่งปลดออกหรือไล่ออกย้อนหลังไปถึงวันที่ละทิ้งหน้าที่นั้น” เป็นต้น

ในการจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในลักษณะดังกล่าวข้างต้น เห็นว่าสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติแต่อย่างใด เพราะการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อเอกชนจะสามารถกระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (กาญจนา สุตประเสริฐ, 2547, น. 109-110) ดังนั้นการจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลทางกฎหมายย้อนหลังในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้จึงเป็นกรณีที่สามารถดำเนินการได้

2. การจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลทางกฎหมายเป็นปัจจุบัน

การจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้มีผลทางกฎหมายเป็นปัจจุบันหรือให้มีผลในทันทีที่มีการออกคำสั่งดังกล่าว ซึ่งมีหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองจำนวนไม่น้อยยังคงถือปฏิบัติในลักษณะนี้อยู่เห็นว่าการจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในลักษณะดังกล่าวสามารถแยกการพิจารณาออกเป็นสองกรณี ประกอบด้วย กรณีที่หนึ่งคือ เมื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว สามารถดำเนินการแจ้งคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษได้รับทราบในทันทีหรือภายในวันเดียวกันกับวันที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น กับกรณีที่สองคือ เมื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ไม่สามารถที่จะดำเนินการแจ้งคำสั่งลงโทษดังกล่าว ให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษได้รับทราบในทันทีหรือภายในวันเดียวกันกับวันที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น

- กรณีที่หนึ่ง เมื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว สามารถดำเนินการแจ้งคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษได้รับทราบในทันทีหรือภายในวันเดียวกันกับวันที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น กรณีนี้หากสามารถดำเนินการได้ ย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติเพราะวันที่มีผลทางกฎหมายตามความประสงค์ของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษ กล่าวคือ วันที่กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัย กับวันที่มีผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ วันที่บุคลากรที่ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นวันเดียวกัน

- กรณีที่สอง เมื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ไม่สามารถที่จะดำเนินการแจ้งคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษได้รับทราบในทันทีหรือภายในวันเดียวกันกับวันที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เนื่องจากเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ปัจจัยด้านระยะทางหรือกระบวนการในการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไปถึงบุคลากรผู้ถูกลงโทษ หรือผู้ถูกลงโทษไม่อยู่ในสถานะที่สามารถรับแจ้งคำสั่งลงโทษได้ เป็นต้น กรณีนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติได้ เพราะวันที่มีผลทางกฎหมายตามความประสงค์ของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษ กล่าวคือ วันที่กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัย กับวันที่มีผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ วันที่บุคลากรที่ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นคนละวันเดียวกัน

สำหรับการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ในทางปฏิบัติสามารถดำเนินการแจ้งได้ 3 วิธีดังนี้

1) แจ้งต่อบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยตรงเป็นหนังสือ ตามมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) แจ้งโดยการส่งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไปยังภูมิลำเนาของบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งการแจ้งในลักษณะดังกล่าวมีอยู่ 2 วิธี วิธีที่หนึ่งคือ การส่งคำสั่งลงโทษไปยังภูมิลำเนาของบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะนำส่งเองโดยเจ้าหน้าที่หรือโดยไปรษณีย์ก็ตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีเงื่อนไขคือ ให้ถือว่าบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้รับแจ้งตั้งแต่ในขณะที่ไปถึง ไม่ว่าจะได้มีการรับทราบข้อความในคำสั่งลงโทษดังกล่าวแล้วหรือไม่ก็ตาม วิธีที่สองคือการส่งคำสั่งลงโทษทางไปรษณีย์ตอบรับให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยมีเงื่อนไขคือ ให้ถือว่าบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่งสำหรับกรณีการส่งภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งสำหรับกรณีการส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะได้มีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันดังกล่าว

3) แจ้งโดยให้บุคคลนำไปส่งต่อบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือได้วางหรือปิดคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้ในที่ซึ่งเห็นได้โดยง่าย ณ สถานที่นั้น ต่อเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยาน ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเจ้าพนักงานที่สามารถไปเป็นพยานได้นั้น จะต้องเป็นเจ้าพนักงานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉบับลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

(1) เจ้าพนักงานตำรวจ

(2) ข้าราชการส่วนกลาง

(3) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ ได้แก่

(ก) กำนัน

(ข) แพทย์ประจำตำบล

(ค) สารวัตรกำนัน

(ง) ผู้ใหญ่บ้าน

(จ) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

(ฉ) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(ช) ข้าราชการประจำอำเภอหรือจังหวัด

ส่วนการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีภูมิลำเนาอยู่ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการแจ้งคำสั่งโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายตามมาตรา 73 และการแจ้งคำสั่งโดยใช้วิธีทางเครื่องโทรสารตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้น ในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะนำมาใช้ เพราะจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังอย่างมาก เช่น หากปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีภูมิลำเนาอยู่หรือประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในทางชื่อเสียง หรือเกียรติศักดิ์ได้ หรือหากแจ้งคำสั่งโดยใช้วิธีทางเครื่องโทรสาร ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาว่าบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ เป็นต้น

วันที่มีผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เพราะฉะนั้น วันที่มีผลทางกฎหมายสามารถใช้ยันต่อบุคคลได้ คือตั้งแต่ขณะที่บุคคลผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นต้นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง และจะมีผลต่อไปตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ถูกกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ดังนั้น วันที่มีผลทางกฎหมายตามความประสงค์ของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษ กับวันที่มีผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่ควรเป็นคนละวันเดียวกัน เพราะจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติได้โดยจะกล่าวต่อไปในภายหลัง ยกตัวอย่างเช่น คำสั่งลงโทษประสงค์ที่จะให้มีผลทางกฎหมายในวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 วันที่บุคคลผู้ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษก็ควรที่จะต้องเป็นวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ด้วยเช่นกัน

ความขัดแย้งของวันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษกับหลักการทางกฎหมายปกครอง

หลักการทางกฎหมายปกครองมีอยู่หลายหลักการด้วยกันโดยในบทความฉบับนี้ กล่าวถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอันเป็นหลักการทางปกครองที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจากการใช้อำนาจทางปกครอง กล่าวคือ นอกจากการมีกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะคำสั่งทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อส่วนต่าง ๆ ของคำสั่งทางปกครองไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นด้วย ถ้าคำสั่งทางปกครองขัดต่อหลักความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ (บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร, 2558, น. 92) ยกตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 12/2562 ที่ได้มีการอธิบายไว้ในบทความเรื่อง “ไม่แจ้งถ้อยคำพยานในชั้นสอบสวน...เท่ากับไม่ให้โอกาสคู่กรณี !!!” โดย ลุงเป็นธรรม (2562, น. 2-3) สรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองโดยไม่ให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย

วันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง หากผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษประสงค์ที่จะให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวมีผลเป็นปัจจุบันหรือให้มีผลในทันทีที่มีการออกคำสั่ง ก็จะต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง ในเรื่องนี้ หลักเกณฑ์ของกฎหมายได้กำหนดเอาไว้ว่า คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การที่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษจะประสงค์ให้คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีผลในทางกฎหมายในวันที่กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ย่อมไม่สามารถกระทำได้และขัดต่อหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองอย่างชัดเจนตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงถูกยกเลิกเพิกถอนได้ในภายหลัง ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 12/2562 ข้างต้น

ปัญหาในการปฏิบัติกรณีวันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษเป็นคนละวันเดียวกันกับวันที่แจ้งคำสั่งลงโทษ

เมื่อมีการจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงพร้อมทั้งให้มีผลทางกฎหมายเป็นปัจจุบัน แต่กลับไม่สามารถที่จะดำเนินการแจ้งคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษได้รับทราบในทันที หรือภายในวันเดียวกันกับวันที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น จะส่งผลให้วันที่มีผลทางกฎหมายตามความประสงค์ของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษ กับวันที่มีผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นคนละวันเดียวกัน และจะก่อให้เกิดปัญหา ในการปฏิบัติดังนี้

1) กรณีบุคลากรผู้ถูกลงโทษได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ต่อไปตามปกติหลังจากที่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไปแล้ว เนื่องจากบุคลากรผู้ถูกลงโทษยังไม่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว อาจด้วยเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ปัจจัยด้านระยะทางหรือกระบวนการในการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไปถึงบุคลากรผู้ถูกลงโทษ หรือผู้ถูกลงโทษไม่อยู่ในสถานะที่สามารถรับแจ้งคำสั่งลงโทษได้ เป็นต้น ปัญหาจึงมีว่าวันที่บุคลากรผู้ถูกลงโทษได้ปฏิบัติงาน ในหน้าที่ตามปกติหลักจากที่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไปแล้วนั้น เป็นการปฏิบัติงานที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนอื่นใด บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิที่จะได้รับหรือไม่ เพียงใด ตัวอย่างเช่น กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” โดยลงวันที่ไว้คือ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นวันศุกร์ และไม่สามารถที่จะแจ้งคำสั่งลงโทษให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ได้รับทราบในวันดังกล่าวได้ วันต่อมาเป็นวันเสาร์และวันอาทิตย์ตามลำดับ ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ จึงยังไม่สามารถแจ้งคำสั่งลงโทษได้เช่นกัน เมื่อเวลาล่วงเลยผ่านไปจนถึงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นวันจันทร์จึงจะสามารถแจ้งคำสั่งลงโทษให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้รับทราบ จึงมีปัญหาว่า ระหว่างวันที่ 22 ถึง 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจะมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนอื่นใดหรือไม่ เพียงใด

2) กรณีบุคลากรผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานบุคคลหรืองานที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีลักษณะงานอย่างเดียวกัน จะต้องบันทึกข้อมูลการพ้นสถานภาพการเป็นบุคลากรของบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงในวันใด ระหว่างวันที่กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัย กับวันที่บุคลากรที่ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัย

3) กรณีบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องถือเอาวันใดเป็นวันที่ตนเองต้องพ้นจากสถานภาพของการเป็นบุคลากร อันจะมีผลต่อการได้รับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ และการใช้สิทธิอุทธรณ์ก่อนที่จะมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมถึงการนับอายุความตามที่ได้กล่าวไปแล้วในคำอธิบายคำสั่งที่เป็นหนังสือของสำนักงาน ก.พ. ในตอนต้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การที่กำหนดวันที่ในคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับวันที่บุคลากรที่ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นคนละวันเดียวกันนั้น จะส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้อย่างชัดเจนสำหรับในกรณีที่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษ ประสงค์ที่จะให้มีผลทางกฎหมายเป็นปัจจุบัน แต่ทว่าไม่สามารถที่จะดำเนินการแจ้งคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษได้รับทราบในทันทีหรือภายในวันเดียวกันกับวันที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เนื่องจากเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ปัจจัยด้านระยะทางหรือกระบวนการในการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไปถึงบุคลากรผู้ถูกลงโทษ หรือผู้ถูกลงโทษไม่อยู่ในสถานะที่สามารถรับแจ้งคำสั่งลงโทษได้ เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นมีทั้งปัญหาในด้านการเงิน ด้านข้อมูล และที่สำคัญคือปัญหาความขัดแย้งกันของวันที่มีผลทางกฎหมายระหว่างวันที่กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับวันที่บุคลากรที่ถูกลงโทษได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เป็นคนละวันเดียวกัน อันจะส่งผลให้วันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงขัดกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจส่งผลให้ถูกยกเลิกเพิกถอนได้ในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรมีข้อเสนอแนะในการจัดทำคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บริหาร หรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษ สำหรับกรณีที่ประสงค์ที่จะให้มีผลทางกฎหมายเป็นปัจจุบัน แต่ไม่สามารถที่จะดำเนินการแจ้งคำสั่งลงโทษดังกล่าวให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษได้รับทราบในทันทีหรือภายในวันเดียวกันกับวันที่ได้กำหนดไว้ ในคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นเหตุให้วันที่มีผลทางกฎหมายตามความประสงค์ของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษ กับวันที่มีผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นคนละวันเดียวกัน ควรกำหนดให้วันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นวันเดียวกันกับวันที่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้รับทราบคำสั่งลงโทษ ซึ่งจะมีผลทางกฎหมายสอดคล้องกับมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับ

แจ้ง เป็นต้นไป” โดยการกำหนดวันที่มีผลทางกฎหมายไว้ในตอนท้ายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยใช้ถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่.....(ชื่อ-นามสกุลของบุคลากรผู้ถูกลงโทษ)..... ได้รับทราบหรือถือว่าได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยฉบับนี้ เป็นต้นไป” หากกำหนดถ้อยคำดังกล่าวไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว แม้ว่าวันที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งลงโทษจะเป็นวันใดก็ตาม คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวก็ยังไม่มีผลในทางกฎหมาย จนกว่าที่จะได้มีการแจ้งให้บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้รับทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้วันที่มีผลทางกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกับวันที่มีผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสอดคล้องและถูกต้องตรงกันได้ ยกตัวอย่างเช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่.....(ชื่อ-นามสกุลของบุคลากรผู้ถูกลงโทษ).....ได้รับทราบหรือถือว่าได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยฉบับนี้ เป็นต้นไป” โดยลงวันที่ไว้คือวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นวันศุกร์ และไม่สามารถที่จะแจ้งคำสั่งลงโทษให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ได้รับทราบในวันดังกล่าวได้ วันต่อมาเป็นวันเสาร์และวันอาทิตย์ตามลำดับ ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ จึงยังไม่สามารถแจ้งคำสั่งลงโทษได้เช่นกัน เมื่อเวลาล่วงเลยผ่านไปจนถึงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นวันจันทร์จึงจะสามารถแจ้งคำสั่งลงโทษให้แก่บุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้รับทราบ เช่นนี้ แม้ว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยจะลงวันที่ไว้เป็นวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 แต่เมื่อบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้รับทราบคำสั่งลงโทษดังกล่าวในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 คำสั่งลงโทษทางวินัยก็จะมีผลทางกฎหมายในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ตามวันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษ ซึ่งถูกต้องสอดคล้องกันทั้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงอันถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และวันที่มีผลทางกฎหมายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งไม่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองด้วย อีกทั้งตัวบุคลากรผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและบุคลากร ผู้มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องหลังจากการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง จะมีความชัดเจนในการปฏิบัติในขั้นตอนลำดับต่อไปได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ อันจะนำมาซึ่งประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความดำรงคงอยู่ของหลักการทางกฎหมายปกครอง

กิตติกรรมประกาศ

บทความฉบับนี้ได้รับความอนุเคราะห์และสนับสนุนทั้งในด้านของข้อมูล และข้อกฎหมาย จากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสังกัดของสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล หลายฝ่ายหลายหน่วยงานด้วยกัน ทั้งกองคลัง กองบริหารงานทั่วไป กองทรัพยากรบุคคล และกองกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านบุญชู แจ้งเจริญกิจ อดีตผู้อำนวยการกองกฎหมาย ท่านคณพศ เฟื่องฟุ้ง ผู้อำนวยการกองกฎหมายคนปัจจุบัน ท่านอวยชัย อิสรวิริยะสกุล รองผู้อำนวยการกองกฎหมาย และท่านธนาชัย มาโนชนิติกรกองกฎหมาย ที่ได้จุดประกายและให้ข้อมูล ข้อคิด รวมไปถึงกำลังใจต่าง ๆ ในการจัดทำบทความฉบับนี้ด้วยดีมาโดยตลอด จึงขอกล่าวขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

หากบทความฉบับนี้มีสิ่งใดที่ผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่องไป จะขอน้อมรับไว้ด้วยใจจริง และจะนำไปใช้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการสร้างสรรค์ผลงานที่ดีขึ้นในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กาญจนา สุตประเสริฐ. (2547). *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร.

กฤษณะ นิยมไพศาลสุข. (2547). *หลักความเหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทาง ปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร.

“กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556” (2556, 27 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา. 130*(126ก.). หน้า 11-42.

กรวรา บุญศิริ. (ม.ป.ป.). หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองย้อนหลัง :กรณีศึกษาปัญหาการสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด. *บทความทางกฎหมาย*. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2562, จาก http://web.krisdika.go.th/data/activity/act154.pdf

จิตรกร จะตุเทน. (ม.ป.ป.). *รายงานการศึกษา เรื่อง การกระทำทางปกครอง.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค.

จีระนันท์ ที่ปีเนตร. (2561). *คำสั่งทางปกครองคืออะไร ออกคำสั่งทางปกครองอย่างไรให้ชอบด้วยกฎหมาย.* สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562, จาก http://circular.bangkok.go.th/easinetimage/inetdoc?id=show_BMA.C00000012.34266_1_FCS_1_pdf

ณัฐพล ลือสิงหนาท. (2559). *แค่เพียงลวนลามด้วยวาจา ... ถือว่าไม่รักษาชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ข้าราชการ.* สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2563, จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_170316_172043.pdf

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). *หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.* สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2563, จาก http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229

นายปกครอง. (2561). *ล่วงละเมิดทางเพศต่อศิษย์ ผิดวินัยร้ายแรงครับ !.* สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2563, จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_200618_150723.pdf

บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร. (2558). *เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายปกครอง (Administrative Law) รหัสวิชา 177341* (พิมพ์ครั้งที่ 1). เชียงใหม่: คี แอ๊นท์ พริ้นติ้ง.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2555). *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป.* กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

“พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” (2542, 10 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา. 116*(94ก.). หน้า 1-40.

“พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550” (2550, 16 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา. 124*(68ก.). หน้า 4-30.

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา. 125*(22ก.). หน้า 1-51.

“พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา. 113*(60ก.). หน้า 1-24.

ลุงเป็นธรรม. (2562). *ไม่แจ้งถ้อยคำพยานในชั้นสอบสวน...เท่ากับไม่ให้โอกาสคู่กรณี !!!.* สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2563, จากhttp://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_190919_094633.pdf

ศาลปกครอง. (2556). *ลักษณะของคดีปกครอง.* สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2563, จาก http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_902

สัณหพงศ์ สร้อยเสพ. (2552). *การดำเนินการทางวินัยและการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551* (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. เชียงราย.

สำนักงาน ก.พ. (2560). *กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.* สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562, จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/ocsc-2017-eb03.pdf

ผู้เขียน

วัชรพงศ์ พิพิธพรรณพงศ์
กองกฎหมาย สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล
E-mail: watcharaphong.phi@mahidol.edu

อาริยารักษ์ จันทะเขต
กองกฎหมาย สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล
E-mail: ariyaruk.chu@mahidol.ac.th