



การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการ  
สอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจรรยาธรรม  
ข้าราชการรัฐสภา

นายอรัญ มีแก้ว

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2562

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง  
ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

โดย

นายอรุณ มีแก้ว

รหัสประจำตัว 61-11-83

สถาบันพระปกเกล้า

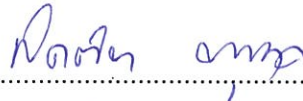
รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวน  
ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการ  
รัฐสภา

อาจารย์ที่ปรึกษา :



(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



(อาจารย์กิตติมา บุณนาค)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นายอรรถ มีแก้ว นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตร  
ประกาศนียบัตรการพัฒนาผู้บริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภา  
รุ่นที่ 11
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของ  
คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์ วิทวัส ชัยภาคภูมิ
- อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์ กิตติมา บุณนาค

เอกสารวิชาการเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา” นี้ มุ่งศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา และศึกษาทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องจริยธรรม หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางจริยธรรมและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งปรากฏปัญหาสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่ชัดเจนในประเด็นอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา เป็นปัญหาที่กำหนดอำนาจของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภายังไม่มีความชัดเจนโดยเฉพาะอำนาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง

ประการที่สอง ปัญหาการกำหนดอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นในระเบียบกณฑ์การตามประมวลจริยธรรม เป็นปัญหาที่มีการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาว่าด้วยวิธีเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2555 เกินกว่าขอบเขตอำนาจที่ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ประการที่สาม ปัญหาการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นปัญหาที่คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่มีอำนาจขอให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ประการที่สี่ ปัญหาโครงสร้างของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม เป็นปัญหาการกำหนดกรอบอัตรากำลังของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมที่กำหนดอัตรากำลังให้มีตำแหน่ง

นิติกรเพียง 1 ตำแหน่ง ไม่สอดคล้องกับภารกิจงานด้านเลขานุการของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่จะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก อีกทั้งต้องใช้ประสบการณ์ และทักษะในการสืบสวนและสอบสวน เพื่อให้ได้คำให้การหรือหลักฐานต่าง ๆ

ประการที่ห้า ประเด็นปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ เป็นปัญหาที่ทำการสัมภาษณ์ ประธานและกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมมีเนื้อหากว้างและเป็นนามธรรม กลไกและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมมีความซ้ำซ้อนทำให้ขาดความชัดเจนในการดำเนินการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาขาดความชัดเจนในการปฏิบัติเพราะไม่มีการระบุขั้นตอนและกรอบการพิจารณาคำร้องที่ชัดเจน และฝ่ายเลขานุการกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมยังขาดบุคลากรในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีทักษะเฉพาะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขผู้ศึกษาจึงได้นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา เป็นการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาประเด็นการเพิ่มอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงและอำนาจขอให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ให้กับคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเพื่อจะได้ทราบข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด โดยกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาให้ชัดเจนในกรณีที่มีการร้องเรียนการกระทำฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา รวมถึงการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ประการที่สอง ปรับปรุงโครงสร้างของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม เป็นการเสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมด้วยการเพิ่มอัตรากำลังในตำแหน่งนิติกรอีก 2 ตำแหน่ง เพื่อรองรับภารกิจงานด้านธุรการและด้านเลขานุการของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา โดยเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาในประเด็นข้อกฎหมายและการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริง

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพการในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา” สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาจากอาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ท่านได้ให้ความรู้ คำแนะนำและชี้แนะประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ มีมุมมองที่ชัดเจนและกว้างขึ้น จนงานการศึกษาครั้งนี้สำเร็จลงได้ และผู้ศึกษามีความเชื่อมั่นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต่อไป

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณ นายนันท ผาสุข เลขาธิการวุฒิสภา และผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งให้โอกาสแก่คณะผู้ศึกษา ตลอดจนขอขอบคุณคณะอาจารย์และสถาบันพระปกเกล้า ที่ได้จัดหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 ที่ได้ถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ ตลอดจนการบรรยายในหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 11 และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำโครงการทุกท่านที่อำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี

ผู้ศึกษาหวังว่า เอกสารวิชาการฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สนใจและนำไปสู่การพัฒนากรอบแนวคิดและทำการศึกษาในประเด็นที่กว้างขวางขึ้นต่อไป

นายอริญ มีแก้ว

นักศึกษาหลักสูตรนักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 11

สถาบันพระปกเกล้า

9 มิถุนายน 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	2
1.3 ประเด็นการศึกษา	2
1.4 ขอบเขตการศึกษา	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี	4
2.1 ความหมายของจริยธรรม	4
2.2 ทฤษฎีทางจริยธรรม	5
2.2.1 ทฤษฎีอิทธิพลของสังคมต่อการพัฒนาการทางจริยธรรม	5
2.2.2 ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคม	5
2.2.3 ทฤษฎีจริยธรรมพัฒนาการทางสติปัญญา	6
2.3 มาตรฐานทางจริยธรรม	6
2.3.1 ทฤษฎีหน้าที่เป็นมาตรฐานทางจริยธรรม	6
2.3.2 ทฤษฎีความสุขเป็นมาตรฐานของจริยธรรม	6
2.3.3 ทฤษฎีความอยู่รอดเป็นมาตรฐานของศีลธรรม	7
2.3.4 ทฤษฎีความดีสูงสุดตามทัศนะของนักปรัชญา	7
2.4 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางจริยธรรม	8
2.4.1 ลักษณะสำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ	8
2.4.2 หลักในการดำเนินการทางจริยธรรม	9
2.5 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	11
2.5.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย	12

สารบัญต่อ	หน้า
2.5.2 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ	13
2.5.3 หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ	15
2.6 หลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย	16
2.6.1 หลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของเจ้าหน้าที่	19
2.6.2 หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ	24
2.6.3 หลักการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง	28
2.6.4 หลักการจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง	31
<b>บทที่ 3 วิธีการศึกษา</b>	<b>35</b>
3.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research)	35
3.2 การสัมภาษณ์ (In-depth interview)	35
3.3 ขั้นตอนการศึกษา	35
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	<b>37</b>
4.1 ความเป็นมาของประมวลจริยธรรม	37
4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	37
4.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	38
4.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	39
4.2 คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา	40
4.2.1 โครงสร้างคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา	41
4.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา	42
4.3 กระบวนการสอบสวนจริยธรรม	43
4.4 กรณีศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา	44
4.4.1 ปัญหาประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่ชัดเจน ในประเด็นอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา	44
4.4.2 ปัญหาการกำหนดอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ในระเบียบเกินหลักการตามประมวลจริยธรรม	48
4.4.3 ปัญหาการกระทำทางปกครองต้องขอด้วยกฎหมาย	49

สารบัญต่อ	หน้า
4.4.4 ปัญหาโครงสร้างของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม	51
4.4.5 ประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์	52
<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>55</b>
5.1 สรุปผลการศึกษา	55
5.1.1 ปัญหาประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่ชัดเจน ในประเด็นอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา	56
5.1.2 ปัญหาการกำหนดอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ในระเบียบกึ่งหลักการตามประมวลจริยธรรม	56
5.1.3 ปัญหาการกระทำทางปกครองต้องขอด้วยกฎหมาย	56
5.1.4 ปัญหาโครงสร้างของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม	57
5.1.5 ประเด็นปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์	57
5.2 ข้อเสนอแนะ	57
5.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา	58
5.2.2 ปรับปรุงโครงสร้างของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม	59
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>61</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>63</b>

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 บัญญัติให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยมาตรฐานทางจริยธรรมจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงาน เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ โดยที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย และมาตรา 280 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรมโดยการที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละแห่ง หน่วยงานของรัฐและองค์กรของรัฐดำเนินการกำหนดประมวลจริยธรรมให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท

ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการ และลูกจ้างในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาขึ้น เพื่อให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการและลูกจ้างในส่วนราชการสังกัดรัฐสภายึดถือปฏิบัติ โดยได้มีการกำหนดให้มีกลไกและระบบในการดำเนินงาน คือ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้กำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม รวมถึงได้กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมานับแต่ได้มีการประกาศใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาขึ้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2555 เป็นต้นมา ผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่ากลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภายังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการลงโทษข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการ และลูกจ้าง

ในส่วนราชการสังกัดรัฐสภาว่าเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ทั้งนี้ อาจเกิดจากการที่คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีข้อจำกัดและยังไม่มี ความชัดเจน ในประเด็นอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริง เนื่องจากประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่ได้บัญญัติ ให้อำนาจในการสืบสวนข้อเท็จจริง ส่งผลให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่มีอำนาจ ในการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการ หรือ ลูกจ้างในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ทำให้ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นที่มีการกล่าวหา ไม่มี อำนาจในการเชิญผู้กล่าวหามาให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกรณีที่ข้อเท็จจริงยังไม่ ครบถ้วน รวมถึงไม่มีอำนาจในการเชิญผู้ถูกกล่าวหามาแถลงข้อเท็จจริงเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหา ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาสอดคล้องในการบังคับใช้ประมวล จริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับ กระบวนการสอบสวนทางวินัย เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาโดยเฉพาะอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1.2.1 ศึกษาอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา
- 1.2.2 ศึกษาข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา
- 1.2.3 ศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ของคณะกรรมการจริยธรรม ข้าราชการโดยเฉพาะอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริง

## 1.3 ประเด็นการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 บัญญัติให้มาตรฐาน ทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงาน เพื่อให้ การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการ รัฐสภา มีข้อจำกัดและยังไม่มี ความชัดเจนในประเด็นอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริง ดังนั้น เพื่อให้การ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงต้องศึกษา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่กำหนดไว้ประมวลจริยธรรมข้าราชการ

รัฐสภา เพื่อเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา รวมถึงหลักแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวทางการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เพื่อพิจารณาศึกษาว่า จะมีแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการรัฐสภาสามัญ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม โดยการศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์ประธานและกรรมการในคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ได้ทราบอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา
- 1.6.2 ได้ทราบข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา
- 1.6.3 ได้แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการเพิ่มอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริง

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี

#### 2.1 ความหมายของจริยธรรม

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2530 ได้ให้คำนิยามของ “จริยธรรม” ไว้ว่า ธรรม หมายถึง คุณความดี ความยุติธรรม ความถูกต้องหรือกฎเกณฑ์ จริยธรรม หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อควรประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรมหรือกฎศีลธรรม ดวงเดือน พันธุนาวัน ได้ให้ความหมายของ “จริยธรรม” หมายถึง ระบบการทำ ความดี ละเว้นความชั่ว รวมถึงสาเหตุที่บุคคลจะกระทำหรือไม่กระทำนั้นตลอดจนกระบวนการเกิด และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเหล่านี้ด้วย<sup>1</sup>

ประกาศรี สี่ห้าไฟ ได้ให้ความหมายของ “จริยธรรม” หมายถึง หลักธรรม ประพฤติ ที่อบรมกิริยา และปลูกฝังลักษณะนิสัยให้อยู่ในครรลองของคุณธรรมหรือศีลธรรม<sup>2</sup>

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของจริยธรรมทางด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) จริยธรรมทางพุทธศาสนา หมายถึง การนำเอาความรู้ในความจริงหรือกฎธรรมชาติ มาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตที่ดีงาม ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือต่อสังคมโดยมี ศีล สมาธิ ปัญญาเป็นองค์ประกอบเพื่อตัวพัฒนาตนเองให้มีภาวะของความเป็นผู้เห็นดีเห็นงาม เห็นชอบ อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของจริยธรรม จะเห็นว่าสาระสำคัญของจริยธรรมพุทธศาสนาต้องมี ปัญญาเป็นตัวกำกับ โดยที่ปัญญาเกิดขึ้นได้ด้วยความรู้ ความคิด และการไตร่ตรองด้วยเหตุผล ประสบการณ์ และความเป็นจริง ฉะนั้นความหมายของจริยธรรมทางศาสนาก็คือการใช้เหตุผลในการ แก้ปัญหา และตัดสินใจเลือกหนทางที่ปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมด้วยปัญญา

(2) จริยธรรมทางสังคมศาสตร์ หมายถึง พฤติกรรมที่สังคมนิยมชมชอบให้การสนับสนุน และผู้กระทำส่วนมากเกิดความพอใจว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งถูกต้องดีงาม ฉะนั้นความหมายของ จริยธรรมทางสังคมศาสตร์ก็คือ ความนิยมชมชอบหรือความพอใจของสังคมเป็นข้อบ่งชี้ถึงพฤติกรรม ที่มีจริยธรรม

---

<sup>1</sup> ดวงเดือน พันธุนาวัน และเพ็ญแข ประจักษ์ปัจฉิม. (2541). รายงานการวิจัย เรื่อง จริยธรรม เยาวชนไทย ฉบับที่ 21. สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, หน้า 7-12.

<sup>2</sup> ประกาศรี สี่ห้าไฟ. (2527). พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม. กรุงเทพฯ: ชนประดิษฐ์ การพิมพ์, หน้า 66-67.

(3) จริยธรรมทางปรัชญา หมายถึง คุณค่าของความประพฤติของมนุษย์ที่เป็นมาตรฐานวัดความดีความชั่ว

(4) จริยธรรมทางกฎหมาย หมายถึง ประมวลกฎหมายที่กลุ่มชนหรือสังคมหนึ่ง ๆ ยอมรับเป็นแนวควบคุมความประพฤติเพื่อแยกแยะให้เห็นว่าอะไรควรหรือไปกันได้กับการบรรลุจุดประสงค์ของกลุ่ม เช่น จริยธรรมของแพทย์ จริยธรรมของครู จริยธรรมทันตแพทย์ เป็นต้น

โดยสรุป ความหมายของจริยธรรมเป็นคำที่มีความหมายที่กว้างขวางซึ่งหมายถึง ลักษณะทางสังคมหลายลักษณะของมนุษย์ และมีขอบเขตรวมถึงพฤติกรรมทางสังคมประเภทต่าง ๆ ด้วยลักษณะ และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม จะมีคุณสมบัติประเภทใดประเภทหนึ่งในสองประเภท คือ เป็นพฤติกรรมที่สังคมชมชอบให้การสนับสนุน ผู้กระทำส่วนมากเกิดความพอใจว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งถูกต้องเหมาะสม ส่วนอีกประการหนึ่งคือ ลักษณะที่สังคมไม่ต้องการให้มีอยู่ในสมาชิกในสังคม เป็นการกระทำที่สังคมลงโทษ พยายามกำจัด และผู้กระทำพฤติกรรมนั้นส่วนมากรู้สึกว่าเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง และไม่ควร ฉะนั้น ผู้มีจริยธรรมสูง คือผู้มีลักษณะ และพฤติกรรมประเภทแรกมากและประเภทหลังน้อย<sup>3</sup>

## 2.2 ทฤษฎีทางจริยธรรม

เกี่ยวกับการกำเนิดและพัฒนาการทางจริยธรรมของบุคคล ซึ่งสามารถที่จะแยกออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

### 2.2.1 ทฤษฎีอิทธิพลของสังคมต่อการพัฒนาการทางจริยธรรม

สังคมมีส่วนร่วมในการทำให้มนุษย์มีลักษณะต่าง ๆ กัน ตามแต่ว่ามนุษย์นั้นจะอยู่ในสังคมกลุ่มใด โดยทางทฤษฎีวิเคราะห์ความสำคัญของสังคมต่อลักษณะทางจริยธรรมให้แก่สมาชิกในสังคมนั้น ทฤษฎีนี้ถือว่าการเรียนรู้ความรับผิดชอบชั่วดีจากผู้ที่อยู่ใกล้ชิด ซึ่งระดับแรกเรียนรู้จากครอบครัวของตนเอง ต่อมาก็เป็นสภาพการศึกษา และในปัจจุบันจากสื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์ และวารสารต่าง ๆ เป็นต้น

### 2.2.2 ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคม

ทฤษฎีนี้ อธิบายวิธีการ และกระบวนการที่บุคคลได้รับอิทธิพลจากสังคมที่ทำให้เกิดการยอมรับลักษณะทางกฎเกณฑ์ทางสังคมมาเป็นลักษณะของตน ทฤษฎีนี้เอาหลักการเสริมแรง และหลักการเชื่อมโยงมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม โดยทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญแก่ลักษณะของ

<sup>3</sup> ดวงเดือน พันธุทาวิน และเพ็ญแข ประจันปัจจนิก. รายงานการวิจัยเรื่องจริยธรรมเยาวชนไทย ฉบับที่ 21, หน้า 7-12.

สถานการณ์เลียนแบบลักษณะการกระทำของบุคคลอื่น เป็นบ่อเกิดการยอมรับลักษณะทั้งที่ดีและไม่ดีจากบุคคลได้อย่างง่ายดาย และเกิดได้อย่างกว้างขวางในสถานการณ์ทั่วไป

### 2.2.3 ทฤษฎีจริยธรรมพัฒนาการทางสติปัญญา

ทฤษฎีนี้สามารถอธิบายว่า จริยธรรมเกิดจากแรงจูงใจในการปฏิบัติตนสัมพันธ์กับสังคม การพัฒนาจริยธรรมจึงต้องมีการพิจารณาเหตุผลเชิงจริยธรรมตามระดับสติปัญญาของแต่ละบุคคล ซึ่งมีวุฒิภาวะสูงขึ้นการรับรู้จริยธรรมก็พัฒนาขึ้นตามลำดับ

ทฤษฎีแหล่งกำเนิดของจริยธรรมทั้งสามดังกล่าว จะช่วยวิเคราะห์จริยธรรมให้ชัดเจนและสมบูรณ์มากขึ้น กล่าวคือ ทฤษฎีอิทธิพลของสังคมต่อการพัฒนาการทางจริยธรรม กล่าวถึงบทบาทของสภาพแวดล้อมทางสังคมของบุคคล ทฤษฎีพัฒนาการทางสติปัญญาให้ความสำคัญกับพันธธรรมในการมีส่วนส่งเสริมหรือขัดขวางพัฒนาการทางจริยธรรมของบุคคล โดยทฤษฎีทั้งสองยังเน้นความสำคัญของสภาพแวดล้อมของบุคคลเช่นกัน และทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมอธิบายกระบวนการยอมรับกฎเกณฑ์ทางสังคมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของลักษณะบุคคล

## 2.3 มาตรฐานทางจริยธรรม

มาตรฐานสำหรับวัดความแตกต่างระหว่างความดีและความชั่วนั้นมีทฤษฎีที่สำคัญ 4 ทฤษฎี ดังนี้

### 2.3.1 ทฤษฎีหน้าที่เป็นมาตรฐานทางจริยธรรม

ทฤษฎีนี้ถือว่า ความดี และความชั่วขึ้นอยู่กับเจตจำนงหรือเจตนา ไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลของการกระทำ ถ้ามีเจตนาดี การกระทำนั้นก็จัดว่าดี แต่ถ้ามีเจตนาชั่วการกระทำนั้นก็จัดว่าชั่ว คนเราควรตั้งใจทำหน้าที่ของตนให้ดี และในการทำหน้าที่นั้นไม่ควรหวังผลตอบแทน แต่เป็นการทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ การทำหน้าที่นั้นหมายความว่า การทำหน้าที่ด้วยความรู้สึกสำนึก และความเต็มใจพอใจในหน้าที่ ไม่ใช่เพราะถูกบังคับให้ทำ แต่เป็นการทำตามหน้าที่เพื่อให้งานนั้นสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เมื่อทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาสำเร็จเรียบร้อยแล้วถือเป็นการทำถูกต้อง ถ้ามีความบกพร่องในหน้าที่หรือก้าวก่ายหน้าที่ของผู้อื่นถือเป็นการทำผิด

### 2.3.2 ทฤษฎีความสุขเป็นมาตรฐานของจริยธรรม

ทฤษฎีนี้ถือว่า ความดี และความชั่วตัดสินใจได้จากผลของการกระทำ การกระทำที่ทำให้เป็นความสุขหรือให้คุณประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่นเป็นความดี การกระทำที่ก่อให้เกิดความทุกข์หรือเสียผลประโยชน์ของตนเอง และผู้อื่นเป็นความชั่ว

### 2.3.3 ทฤษฎีความอยู่รอดเป็นมาตรฐานของศีลธรรม

ทฤษฎีนี้ถือว่า เป็นความอยู่รอดหรือการรักษาตัวรอด และการปรับตัวได้เป็นอย่างดี มาตรฐานในการตัดสินความดี ความชั่วหรือความถูก และความผิด การกระทำใดช่วยให้ตนเอง และสังคมอยู่รอดได้ การกระทำนั้นเป็นความดี ส่วนการกระทำที่ตรงกันข้ามเป็นความชั่ว

### 2.3.4 ทฤษฎีความดีสูงสุดตามทัศนะของนักปรัชญา

นักปรัชญาแต่ละท่านได้ยึดถือความดีสูงสุด แตกต่างกันไปตามทฤษฎีจริยธรรมที่ตนตั้งขึ้น มีดังนี้

(ก) **ทฤษฎีเหตุผลนิยม** ถือว่าการมีไม่ตรี เจตจำนง อันมีเหตุผลหรือคุณธรรมเป็นความดีสูงสุด กฎจริยธรรมนั้นเป็นข้อบังคับสำหรับมนุษย์มาแต่เดิม จึงสมควรเชื่อถือกฎจริยธรรม ชีวิตที่ดำเนินตามจริยธรรมเป็นชีวิตที่มีเหตุผล การดำเนินชีวิตที่มีเหตุผลคือการเอาชนะตนเอง และการเสียสละความสุขส่วนตัว กล่าวโดยสรุป ความดีสูงสุดของทฤษฎีเหตุผลนิยม คือ การเอาชนะตนเอง และการเสียสละส่วนตัวเพื่อผู้อื่น

(ข) **ทฤษฎีนิยมสายกลาง** ถือว่าการรู้จักตัวเองเป็นความดีสูงสุดเพราะเป็นการใช้ความดีที่เป็นเครื่องมือเข้าถึงความดีในตัวเองกล่าวโดยสรุป การรู้จักตนเองอันเป็นความดีสูงสุดตามหลักทฤษฎีนิยมสายกลางนั้นได้แก่การเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อผู้อื่น

(ค) **ทฤษฎีประโยชน์นิยม** ถือว่าความสูงสุดและมีปริมาณมากที่สุดหรือความสุขสูงสุดของคนจำนวนมากที่สุด เป็นความดีสูงสุด ทฤษฎีนี้มุ่งจะปรับปรุงการกระทำ อุปนิสัย และความประพฤติของมนุษย์ และส่งเสริมให้สร้างอุดมคติเพื่อบำเพ็ญประโยชน์แก่คนจำนวนมากและปรับปรุงชีวิตทางสังคมให้ดีขึ้น กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีประโยชน์นิยมก็ถือว่า สิ่งที่เป็นความดีสูงสุด คือ สิ่งที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ ผลประโยชน์ ความดี และความสุขของปวงชน

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีของจริยธรรมในข้างต้นแล้ว พอที่จะสรุปประโยชน์และความสำคัญของจริยธรรม ได้ดังนี้

(1) จริยธรรม ช่วยควบคุม และส่งเสริมบุคคลให้มีความซื่อสัตย์ สุจริต ยุติธรรมปรองดอง สามัคคี เอื้อเฟื้อ ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น ความเห็นอกเห็นใจ

(2) จริยธรรมช่วยให้รู้จักการตัดสินความดี และความชั่วได้ถูกต้อง และรู้จักลำดับความสำคัญของหน้าที่ว่าควรทำสิ่งใดก่อนหรือหลัง

(3) จริยธรรมช่วยลดการเอาเปรียบ การคดโกง และความเห็นแก่ตัว

(4) จริยธรรมช่วยส่งเสริมให้มีความเสียสละ และเห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน เพิ่มความรับผิดชอบในหน้าที่การงาน และถูกต้องตามทำนองครองธรรม

(5) จริยธรรมช่วยให้เกิดระเบียบวินัยในสังคม

(6) จริยธรรมช่วยให้รู้จักแนวทางการดำเนินชีวิตในทางที่ดีงาม และถูกต้อง

## 2.4 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางจริยธรรม

การดำเนินการทางจริยธรรมข้าราชการเป็นไปตามที่บทบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของข้าราชการแต่ละประเภท การดำเนินการทางจริยธรรมของข้าราชการอาจมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของข้าราชการแต่ละประเภท ดังนั้นการดำเนินการทางจริยธรรมข้าราชการแต่ละประเภทจึงต้องยึดถือและปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการของข้าราชการประเภทนั้น ๆ ไม่อาจนำการดำเนินการของข้าราชการประเภทอื่นมาใช้ได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายไว้โดยเฉพาะที่บัญญัติให้นำการดำเนินการของข้าราชการประเภทอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้การดำเนินการทางจริยธรรมถือเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อเตรียมการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองจึงเป็นการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

### 2.4.1 ลักษณะสำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ

บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมจึงต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้ข้าราชการในองค์กรถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติโดยกำหนดโทษสำหรับข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามหรือกระทำการฝ่าฝืนจึงต้องบัญญัติในรูปแบบของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

(ก) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้นตามหลักความเสมอภาค

(ข) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดกระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร

(ค) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้นเพื่อให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษา ก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎรและจะใช้กฎหมายนั้นเพื่อบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่ได้เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

(ง) กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ หลักแห่งความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ 3 หลักการด้วยกัน คือ หลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริง ๆ ในทางปฏิบัติ

หลักแห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร น้อยที่สุดและหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครอง ออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม

(จ) กฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครอง จำกัดเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม แต่หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยไม่<sup>4</sup>

#### 2.4.2 หลักในการดำเนินการทางจริยธรรม

หลักในการดำเนินการทางจริยธรรมมีรูปแบบทำนองเดียวกันกับการดำเนินการทางวินัย จึงได้กำหนดหลักการไว้โดยให้ถือหลัก 4 ประการด้วยกัน ดังนี้

(ก) ความรวดเร็ว (Expeditiousness) ความรวดเร็วเป็นหลักในการให้ความยุติธรรม ซึ่งมีหลักการกฎหมายอยู่ว่า “การให้ความยุติธรรมช้า เป็นการไม่ให้ความยุติธรรม” (Justice delayed is Justice denied) การดำเนินการทางจริยธรรมจึงต้องดำเนินการให้ได้ผลสำเร็จเพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษในเวลาที่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จะได้รับรู้สึกสำนึกในการกระทำความผิด และได้รับผลที่เหมาะสมกับความผิด หากการดำเนินการทางจริยธรรมใช้เวลาในการดำเนินการมาก ย่อมส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาถูกจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในระหว่างที่ถูกดำเนินการทางจริยธรรมโดยไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะในกรณีที่ผลการสอบสวนทางวินัยปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นมิได้กระทำความผิดแล้วยิ่งทำให้เสียสิทธิต่าง ๆ ในระหว่างการดำเนินการทางจริยธรรมโดยไม่ยุติธรรมในการดำเนินการทางจริยธรรมจึงจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว<sup>5</sup>

(ข) ความยุติธรรม (Justice) เป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดและการกำหนดโทษทางจริยธรรม ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) นิติธรรม (Rule of Law) คือ สภาพที่เป็นไปตามที่กำหนดกฎเกณฑ์ไว้ทั้งที่เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ แล้วมีการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัตินั้นจึงเป็นการกระทำความผิด แต่การกระทำที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้จึงไม่เป็นความผิด

<sup>4</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 51- 61.

<sup>5</sup> สำนักงาน ก.พ.. (2557). คู่มือผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด, หน้า 103.

ดังนั้นการวินิจฉัยที่ไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามข้อใด ถือว่าเป็นการวินิจฉัยที่ผิดหลักนิติธรรมจึงเป็นการไม่ยุติธรรม

(2) ภาววิสัยธรรม (Objectivity) คือ ข้อถูกผิดหรือข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยว่าผู้ใดกระทำความผิด โดยต้องค้นหาให้ได้ความจริงก่อนว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริงไม่ใช่เป็นเพียงข้อสันนิษฐาน ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยจะฟังความข้างเดียวไม่ได้ จะด่วนสรุปโดยไม่ได้มีการตรวจสอบหรือค้นหาข้อเท็จจริงไม่ได้ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับสารภาพว่ากระทำผิดก็ต้องค้นหาความจริงว่าผู้นั้นได้กระทำผิดจริงหรือไม่ เพราะการรับสารภาพอาจเป็นการรับสารภาพเพื่อรับผิดแทนผู้มีพระคุณหรือเพราะถูกข่มขู่หรือถูกหลอกลวงก็ได้ ดังนั้นการวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดจริยธรรมโดยไม่ได้มีการสืบสวน สอบสวน หรือพิจารณาให้ได้ความแน่ชัดว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริงหรือไม่ ถือว่าเป็นการผิดหลักภาววิสัยธรรมจึงเป็นการไม่ยุติธรรม

(3) เทียงธรรม (Justness) คือ สภาพที่ตรงไปตรงมาผิดก็ว่าผิดถูกก็ว่าถูกจะใช้เมตตามาประกอบการพิจารณาความผิดหาได้ไม่ อาจใช้เมตตาธรรมในการกำหนดโทษได้บ้าง แต่ก็ต้องกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิดโดยไม่ให้ต่ำกว่ามาตรฐาน ดังนั้นการดำเนินการพิจารณาความผิดโดยไม่ตรงไปตรงมาหรือลงโทษโดยไม่เหมาะสมกับความผิดแล้ว ถือว่าผิดหลักความเที่ยงธรรมจึงเป็นการไม่ยุติธรรม

(4) เป็นธรรม (Fairness) คือ ไม่เลือกปฏิบัติ (Non discrimination) ซึ่งคำว่า “เลือกปฏิบัติ” หมายถึง การปฏิบัติที่แตกต่างกันอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค (principle of equality before the law) กล่าวคือ บุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกัน การปฏิบัติแตกต่างกันโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ การปฏิบัติแตกต่างกันที่จะเรียกว่าเลือกปฏิบัติ นั้นจะต้องแตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ซึ่งสาระสำคัญอันเป็นเหตุให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 คือ ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการพิจารณาความผิดหรือลงโทษทางวินัยโดยเลือกปฏิบัติ ถือว่าผิดหลักความเป็นธรรมจึงเป็นการไม่ยุติธรรม

(5) มโนธรรม (Conscience) คือ จิตสำนึกในความถูกต้องเหมาะสมการกำหนดโทษผู้กระทำความผิดต้องกำหนดให้เหมาะสมกับความผิด โดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสม ความควรหรือ

ไม่ควร ดังนั้นการลงโทษทางวินัยโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม ความควรหรือไม่ควร ถือเป็น การผิดหลักมโนธรรมจึงเป็นการไม่ยุติธรรม<sup>6</sup>

(ค) ปราศจากอคติ (Unprejudicedness) คำว่า “อคติ” หมายถึง การปฏิบัติโดยไม่มี ความลำเอียง ซึ่งอาจเพราะมีฉันทาคติลำเอียงเพราะความรักใคร่ชอบพอ โทสาคติลำเอียงเพราะความ โกรธเกลียด โมหาคติลำเอียงเพราะความหลงหรือความโง่เขลา ภัยาคติลำเอียงเพราะความขลาดกลัว ดังนั้นการดำเนินการทางจริยธรรมต้องปราศจากอคติคือไม่ลำเอียง ใครทำผิดก็ต้องว่าไปตามผิด โดยเสมอหน้ากันไม่ว่าจะเป็นใคร

(ง) ลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด (Proportionate Punishment) การลงโทษทาง จริยธรรมต้องลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด โดยเป็นไปตามระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล เช่น การกระทำผิดอย่างร้ายแรงต้องลงโทษทางวินัยด้วยคือโทษปลดออก หรือไล่ออก กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการต้องลงโทษไล่ออกตามมติคณะรัฐมนตรี การกระทำผิดอย่างไม่ร้ายแรงควรลงโทษในสถานที่เหมาะสมกับพฤติกรรมแห่งการกระทำ ซึ่งอาจ ลดหย่อนได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ หรืองดโทษในกรณีที่ควรงดโทษ<sup>7</sup>

## 2.5 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายมีที่มาจากแนวความคิดของนักกฎหมายเยอรมันที่ ต้องการแยกรัฐตำรวจ (Etat de Police) ออกจากนิติรัฐ (Etat de Droit) โดยรัฐตำรวจนั้นรัฐหลุดพ้น จากการที่ต้องเคารพกฎหมาย การดำเนินการของฝ่ายปกครองจึงมักจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองในรัฐตำรวจจะดำเนินการโดยใช้ อำนาจได้ตามอำเภอใจของตนได้เพราะในรัฐตำรวจก็ยังมีระบบกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามกฎหมาย ดังกล่าวนั้นรัฐอาจเปลี่ยนแปลงได้หากต้องการ ในขณะที่ในรัฐแบบนิติรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับพลเมืองอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย มีการวางหลักไว้ว่าองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจ ของตนได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และแม้มีกฎหมายให้อำนาจก็ไม่อาจใช้อำนาจนอกกรอบ ที่กฎหมายให้ไว้ได้ หลักนิติรัฐจึงก่อให้เกิดลักษณะสำคัญคือมีกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครอง ประชาชนมีกระบวนการทางกฎหมายที่จะบังคับให้ฝ่ายปกครองเคารพต่อกฎหมาย โดยมีศาลที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครองทำหน้าที่ตรวจสอบการฝ่าฝืนของฝ่ายปกครอง<sup>8</sup>

<sup>6</sup> ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). หลักนิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., หน้า 4-11.

<sup>7</sup> สำนักงาน ก.พ.. คู่มือผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา, หน้า 105.

<sup>8</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 295-296.

หลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้แก่ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (Vorrang des Gesetzes) และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ (Vorbehalt des Gesetzes) การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ในขอบเขตของตัวบทกฎหมาย แต่ตัวบทกฎหมายมิใช่เป็นเพียงขอบเขตดังกล่าว แต่เป็นการมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่ฝ่ายปกครองด้วย ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวนั้นจะใช้ตามอำเภอใจไม่ได้ การที่ศาลมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่ว่า การกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย<sup>9</sup>

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือที่เรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งระบบกฎหมายไทยได้กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วย หลักย่อย 2 ประการ ดังนี้<sup>10</sup>

### 2.5.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองจึงย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพ

<sup>9</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2537). หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 99.

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 17-18.

ของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็ไม่มี ความหมาย ด้วยเหตุนี้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนด มาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

### 2.5.2 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

ตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจได้กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำ ทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกว่าแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำอยู่ในกรอบของ กฎหมายเท่านั้น หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทาง กฎหมายรองรับเหตุผลเบื้องหลังของหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ อาจอธิบายได้โดยหลัก ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงมีผลทำให้การกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะ เป็นการปฏิบัติการทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง การออกกฎ คำสั่งต่าง ๆ ต้องมีกฎหมายให้ อำนาจและต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้คำว่า ความชอบด้วยกฎหมายเป็นคำที่กว้างมาก ไม่จำกัดเฉพาะกฎหมาย (loi) ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เท่านั้น แต่ต้องรวมถึงกฎหมายทุกประเภทที่สูงกว่ากฎหมาย (loi) ธรรมดา คือ รัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายทุกประเภทที่ต่ำกว่ากฎหมาย (loi) ธรรมดา คือ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง ฯลฯ<sup>11</sup>

ดังนั้น ในการดำเนินการทางจริยธรรมซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองจนนำไปสู่การออก คำสั่งลงโทษทางจริยธรรมซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ต้องนำหลักการพิจารณาทางปกครองมาใช้ เพราะในการดำเนินการทางจริยธรรมผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางจริยธรรมได้ทันที หรือเป็น การริเริ่มดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาเองได้ จึงเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงต่อการถูกบิดเบือนการใช้อำนาจ โดยการกลั่นแกล้งหรือช่วยเหลือไม่ให้ต้องถูกดำเนินการทางจริยธรรมได้โดยง่าย

ในกรอบของการกระทำทางปกครอง ซึ่งรวมถึงการดำเนินการทางจริยธรรมนั้นสรุปได้ว่า หลักการในการพิจารณาทางปกครอง และการให้สิทธิคู่กรณีในทางปกครองควรอยู่บนหลักการ ดังนี้

(ก) หลักการไม่ยึดแบบพิธีการไปกว่าความพยายามให้บรรลุวัตถุประสงค์

<sup>11</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 299.

(ข) หลักความรวดเร็วและอำนวยความสะดวก คือ การกำหนดระยะเวลา และขั้นตอนต้องเหมาะสม

(ค) หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่นั้น คือ ต้องใช้ระบบไต่สวนเพราะเป็นความจริงที่ว่า การรู้ความจริงที่ถูกต้องเท่านั้นเป็นพื้นฐานให้การทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสม

หลักการดังกล่าวข้างต้น เป็นเรื่องและผู้บังคับบัญชาต้องนำมาใช้ในการดำเนินการทางจริยธรรมด้วย โดยเฉพาะเรื่องสิทธิของผู้ถูกดำเนินการทางจริยธรรม เนื่องจากหลักประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองทุกเรื่อง สำหรับมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดสิทธิของคู่กรณี ซึ่งหมายถึงข้าราชการที่ถูกกล่าวหาที่จะได้รับหลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองและคำสั่งลงโทษทางจริยธรรมซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

(ก) การได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธิ (มาตรา 30) กรณีคำสั่งทางปกครองน่าจะกระทบสิทธิคู่กรณี แม้ว่าขณะนั้นจะยังไม่กระทบ ก็ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงผลหลักฐานของตน

(ข) สิทธิการมีทนายความและที่ปรึกษา (มาตรา 23) หากคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวหรือแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการสอบสวนได้

(ค) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา (มาตรา 27) ตามความจำเป็นแก่กรณี เพื่อให้มีโอกาสปกป้องสิทธิของตนได้เต็มที่

(ง) สิทธิที่จะตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 31 และมาตรา 32) โดยคู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสาร ซึ่งรวมทั้งตรวจหลักฐานพ้องที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือปกป้องสิทธิของตนได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้คู่กรณีอาจใช้สิทธิตามช่องทางของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้อีกทางหนึ่งด้วย

(จ) สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ลงโทษข้าราชการนั้น (มาตรา 37)

(ฉ) สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 40) โดยต้องระบุกรณีที่น่าจะอุทธรณ์โต้แย้งได้และระยะเวลาอุทธรณ์ หากไม่แจ้งให้ระยะเวลาการใช้สิทธิเริ่มนับใหม่

นับแต่วันที่แจ้งให้ถูกต้อง อันเป็นสภาพบังคับและผลของการไม่ปฏิบัติ เพื่อไม่ให้ต้องเสียสิทธิจากการไม่รู้ขั้นตอนของกฎหมาย<sup>12</sup>

### 2.5.3 หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ

หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) หรือหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกระทบสิทธินั้น นับได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เพราะทำให้กระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่กับประชาชนที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะได้เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้แสดงข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งรวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ก็ได้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อประชาชนก่อนมีคำสั่งประชาชนก็ได้ระบายความรู้สึกที่มีต่อราชการ เมื่อทั้งสองฝ่ายหันหน้าเข้าหากันย่อมสามารถช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองและประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง<sup>13</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ความว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” โดยการออกคำสั่งทางปกครองหากเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่คู่กรณี เช่น คำสั่งอนุมัติทุนการศึกษา คำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการ คำสั่งรับจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่ง แต่หากเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งดังกล่าว เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งเพิกถอนหรือจำกัดตัดตอนคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิ (คำสั่งเพิกถอนหรือพักใบอนุญาต) นอกจากนี้หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธสิทธิคู่กรณี เช่น คำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่ง<sup>14</sup> หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิมีรากฐานมาจากแนวความคิด 2 ประการ ดังนี้

<sup>12</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 106-133.

<sup>13</sup> รังสิกร อุปพงศ์. (2541). กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง. หนังสือรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 88.

<sup>14</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 175-176.

(ก) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์ (incomplete rationality and incomplete information) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะไม่รู้ถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้น ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้อาจจะ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัย การได้รู้ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับที่ได้คิดเอาไว้ได้ และบุคคลที่รู้ถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฉะนั้น การรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งจะเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

(ข) ความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีเหตุผล เขาจึงควรมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ความมีเหตุผลยังทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของเขาและก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่มีเหตุผล ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิได้แสดงความคิดเห็น และรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย เพื่อให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น<sup>15</sup>

## 2.6 หลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

เพื่อให้เข้าใจถึงหลักการในกระบวนการสอบสวนเนื่องจากประมวลจริยธรรมได้กำหนดว่า กรณีที่ข้าราชการได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยด้วย ดังนั้นจึงต้องศึกษาหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาการทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางจริยธรรม ซึ่งโดยลักษณะทั่วไปแล้วการดำเนินการของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และการที่จะให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองบรรลุตามเจตนารมณ์ได้นั้น จำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชน ซึ่งผลจากการใช้อำนาจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญยิ่งในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการใช้

<sup>15</sup> ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, หน้า 15-16.

อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้ อำนาจรัฐนี้ต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนที่เป็นระบบเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ดังเช่นตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนรวมทั้งข้าราชการประเภทอื่น เพราะเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่น มักจะบัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือหากมีบัญญัติไว้โดยเฉพาะก็จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

การดำเนินการทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในฐานะเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลอันเป็นการกระทำทางปกครองจนนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจการดำเนินการทางวินัยจึงถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง และเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นจึงต้องมีการสร้างกระบวนการเพื่อเป็นหลักประกันของความเป็นธรรมว่าไม่เปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจตามอำเภอใจและไม่เป็นธรรมได้ง่าย ขณะเดียวกันกระบวนการที่สร้างขึ้นดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ฝ่าฝืน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการที่ใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างถูกต้องแท้จริง

ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองจนนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ต้องนำหลักการพิจารณาทางปกครองมาใช้ เพราะในการดำเนินการทางวินัยผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้ทันที หรือเป็นการริเริ่มดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาเองได้ จึงเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงต่อการถูกบิดเบือนการใช้อำนาจโดยการกลั่นแกล้งหรือช่วยเหลือไม่ให้อำนาจดำเนินการทางวินัยได้โดยง่าย

ในกรอบของการกระทำทางปกครอง ซึ่งรวมถึงการดำเนินการทางวินัยนั้นสรุปได้ว่าหลักการในการพิจารณาทางปกครอง และการให้สิทธิคู่กรณีในทางปกครองควรอยู่บนหลักการ ดังนี้

- (1) หลักการไม่ยึดแบบพิธีการไปกว่าความพยายามให้บรรลุวัตถุประสงค์
- (2) หลักความรวดเร็วและอำนวยความสะดวก คือ การกำหนดระยะเวลา และขั้นตอนต้องเหมาะสม

(3) หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่นั้นคือ ต้องใช้ระบบไต่สวนเพราะเป็นความจริงที่ว่า การรู้ความจริงที่ถูกต้องเท่านั้นเป็นพื้นฐานให้การทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสม

หลักการดังกล่าวข้างต้น เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชาต้องนำมาใช้ในการดำเนินการทางวินัยด้วย โดยเฉพาะเรื่องสิทธิของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย เนื่องจากหลักประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองทุกเรื่อง สำหรับมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดสิทธิของคู่กรณี ซึ่งหมายถึงข้าราชการพลเรือนที่ถูกละเมิดทางวินัยที่จะได้รับหลักประกันความเป็นธรรมในการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองและคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

(1) การได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธิ (มาตรา 30) กรณีคำสั่งทางปกครองน่าจะกระทบสิทธิคู่กรณี แม้ว่าขณะนั้นจะยังไม่กระทบ ก็ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงผลหลักฐานของตน

(2) สิทธิการมีทนายความและที่ปรึกษา (มาตรา 23) หากคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวหรือแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการสอบสวนได้

(3) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา (มาตรา 27) ตามความจำเป็นแก่กรณี เพื่อให้มีโอกาสปกป้องสิทธิของตนได้เต็มที่

(4) สิทธิที่จะตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 31 และมาตรา 32) โดยคู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสาร ซึ่งรวมทั้งตรวจหลักฐานพ้องที่จำเป็นต้องสู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือปกป้องสิทธิของตนได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้คู่กรณีอาจใช้สิทธิตามช่องทางของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้อีกทางหนึ่งด้วย

(5) สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ลงโทษข้าราชการนั้น (มาตรา 37)

(6) สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 40) โดยต้องระบุกรณีที่น่าจะอุทธรณ์โต้แย้งได้และระยะเวลาอุทธรณ์ หากไม่แจ้งให้ระยะเวลาการใช้สิทธิเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่แจ้งให้ถูกต้อง อันเป็นสภาพบังคับและผลของการไม่ปฏิบัติ เพื่อไม่ให้ต้องเสียสิทธิจากการไม่รู้ขั้นตอนของกฎหมาย<sup>16</sup>

<sup>16</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 106-133.

หลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ข้างต้นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้แล้วยังมีหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีความสำคัญและมีผลให้การกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองที่ได้ดำเนินการไปนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยมากยิ่งขึ้น จึงต้องอธิบายหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยได้แก่ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ หลักการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง และหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

### 2.6.1 หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริงปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง<sup>17</sup> เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นคู่กรณีเสียเอง หรือเป็นคู่สมรส คู่หมั้น ญาติ ผู้แทนโดยชอบธรรม เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณีต้องห้ามมิให้เป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าบุคคลที่มีส่วนได้เสียดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นกลางได้หรือไม่ ถ้ามีข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีส่วนได้เสียก็ต้องถอนตัวหรืออาจถูกคัดค้านได้<sup>18</sup> นอกจากนี้แล้วยังมีเหตุอื่น ๆ ที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือกรรมการในคณะกรรมการอาจพิจารณาเรื่องทางปกครองเกิดความลำเอียงหรือมีอคติได้ ซึ่งต้องมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง<sup>19</sup>

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Impartiality) มาจากแนวคิดพื้นฐานว่าบุคคลที่มีอำนาจสั่งการหากมีอคติต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันในเรื่องที่ดินมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะต้องสูญเสียความเป็นกลางและจะไม่อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ ดังเช่นสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า “ไม่มีใครสามารถพิจารณาคดีของตนเองได้”

<sup>17</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 87.

<sup>18</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2551). กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 312.

<sup>19</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 513.

(no one should a judge in his own case)<sup>20</sup> ซึ่งนำมาสู่หลักการคัดค้านผู้พิพากษาที่มีประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยในคดีนั้น หรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการในคณะกรรมการใด ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุม และลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่หลักความไม่มีส่วนได้เสียในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) มาตรา 6 - 1 วรรคแรก ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะถูกตัดสินการกระทำของตนโดยศาลที่อิสระและมีความเป็นกลาง ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างเป็นทางการ เปิดเผย ภายในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งหรือการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายอาญา” นอกจากนี้จะมีการห้ามมิให้ตุลาการวินิจฉัยตัดสินเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียหรือห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียในลักษณะอย่างกว้าง คือ กรณีที่ผู้ออกคำสั่งหรือวินิจฉัยมีความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้ยื่นคำร้องหรือคำฟ้องในเรื่องนั้น ๆ หรือกรณีที่ผู้มีอำนาจเคยวินิจฉัยนั้นเคยพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องนั้นมาก่อนในโอกาสและสถานะอื่น เช่น เคยเป็นผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีเดียวกันนั้นในศาลอื่นมาแล้วหรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว หรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่เคยพิจารณาสั่งการหรือลงมติในเรื่องนั้นมาก่อนในตำแหน่งหรือสถานะอื่นด้วย ส่วนในระบบกฎหมายไทยหลักดังกล่าวถูกนำมาบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>21</sup> โดยหลักความไม่มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามมาตรา 13 กับมาตรา 16 ได้กำหนดกรณีที่ต้องถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจที่จะพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียและจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ กรณีตามมาตรา 13 เป็นเรื่องที่คุณคคลดังกล่าวมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าบุคคลดังกล่าวอาจทำการพิจารณาทางปกครองโดยมีอคติหรือความลำเอียง ส่วนกรณีตามมาตรา 16 นั้นเป็นพฤติการณ์อื่น

<sup>20</sup> กฤติ พงษ์อัครกุล. (2550). หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการออกคำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, หน้า 23.

<sup>21</sup> บุนผา อัครพิมาน. (2548). หลักกฎหมายทั่วไป, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 5 เล่ม 1, หน้า 14-15.

ที่ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าบุคคลดังกล่าวอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง<sup>22</sup>

เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครองนอกจากจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 (2) ได้ให้ความหมายเจ้าหน้าที่ว่า หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาถึงหลักวิธีบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม<sup>23</sup> หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง อาจแบ่งความไม่มีส่วนได้เสียเป็น 2 กรณี

(ก) หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก (Objective)

หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกนั้นถือเป็นความเกี่ยวพันหรือมีความสัมพันธ์กันในฐานะเครือญาติ หรือเป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 ได้วางเกณฑ์สำหรับกรณีที่ไม่เป็นกลางเอาไว้และกำหนดวิธีการกำกับ โดยหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ถอนตัวออกไปด้วยความสมัครใจก็จะมีขั้นตอนการคัดค้านโดยคู่กรณีและอาจถูกผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรในระดับสูงขึ้นไปมีคำสั่งให้ถอนตัวจากการพิจารณาในเรื่องนั้น ถ้าหากเป็นกรณีเช่นนี้ก็น่าจะยิ่งกว่าการถอนตัวออกไปโดยสมัครใจตั้งใจตั้งแต่ชั้นแรก หากเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง จนคู่กรณีหรือผู้เกี่ยวข้องเกิดความคลางแคลงใจในความเป็นกลางย่อมไม่เป็นผลดีต่อฝ่ายปกครองในภาพรวม<sup>24</sup> ด้วยเหตุที่ความเชื่อถือและความไว้วางใจเป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่าปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐย่อมสามารถที่จะเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชื่อมั่นดังกล่าวนี้จะต้องได้รับความคุ้มครองในกฎหมาย

<sup>22</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง. หนังสือรวมบทความทางวิชาการทางกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 62.

<sup>23</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2540). สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. วารสาร รพี 40. สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 100.

<sup>24</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จรัสการพิมพ์, หน้า 242.

ปกครอง<sup>25</sup> รัฐจึงควรดำเนินการให้ประชาชนไว้วางใจเต็มที่ว่าได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และคุ้มครองประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง ประชาชนจะได้ไว้วางใจในกลไกของรัฐและไว้วางใจและให้ความร่วมมือกับฝ่ายปกครอง การปฏิบัติราชการจะได้ดำเนินไปสู่ประโยชน์ส่วนรวมของสังคมอย่างแท้จริง ในกรณีแม้ว่าความเป็นจริงแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีความเป็นกลางอย่างเต็มที่ด้วยความสมัครใจ แต่เพื่อความโปร่งใสและกระบวนการทางปกครองและความไว้วางใจในระบบหากมีเหตุให้ผู้อื่นเกิดความกังวลสงสัยก็ควรถอนตัวออกไปจะก่อให้เกิดผลดียิ่งกว่า ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกรณีเร่งด่วนหรือจำเป็นอันเป็นข้อยกเว้น<sup>26</sup>

ในบางกรณีแม้พบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นอาจพิจารณาเรื่องทางปกครองได้ถ้าเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีจำเป็น (Case of necessity) ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียเป็นเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวที่กฎหมายให้อำนาจวินิจฉัย หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยทุกคนมีส่วนได้เสีย หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้เปิดช่องทางให้ในกรณีที่มีความจำเป็นเกิดขึ้น หลักความจำเป็น (the rule of necessity) ได้ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียเป็นผู้วินิจฉัย เพราะการบังคับใช้หลักเกณฑ์ความไม่มีอคติในกรณีเช่นนี้อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย (Natural justice than has to give way to necessity; for otherwise there is no means of deciding and the machinery of justice or administrative will break down)

(2) กรณีมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นให้ (Statutory dispensation) บางกรณีกฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสีย หรือบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายเหล่านี้ได้ยกเว้นหลักความไม่มีส่วนได้เสีย แต่ศาลอังกฤษจะยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียออกคำสั่งทางปกครองได้เมื่อกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง และศาลอังกฤษจะตีความบทบัญญัติที่ยกเว้นนี้โดยเคร่งครัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

(3) กรณีบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิอิสระสิทธิในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสีย (Waiver of objection) สิทธิของคู่กรณีในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่มีคุณสมบัติในการวินิจฉัยอาจจะมีการสละสิทธิการคัดค้านได้ ศาลอังกฤษได้วางหลักเกณฑ์ว่าในการคัดค้านจะต้องกระทำโดยทันที เมื่อได้รู้ข้อเท็จจริงที่กระทบสิทธิที่ทำให้เกิดสิทธิคัดค้านของตน ถ้าภายหลังจากคู่กรณีหรือที่ปรึกษาของเขาได้รู้ถึงการขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้วินิจฉัยของเจ้าหน้าที่

<sup>25</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 39.

<sup>26</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 242.

ฝ่ายปกครองดังกล่าว แต่พวกเขาก็คงปล่อยให้กระบวนการพิจารณาดำเนินต่อไปโดยมิได้มีการโต้แย้ง จะถือว่าพวกเขาได้สละสิทธิในการคัดค้านและไม่สามารถที่จะคัดค้านในภายหลัง แต่ในปัจจุบัน ศาลอังกฤษได้ผ่อนคลายความเคร่งครัดลงโดยจะไม่ด่วนสรุปว่าบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิสละสิทธิในการคัดค้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิไม่ทราบว่ามิสสิทธิคัดค้านในขณะนั้น และการสละสิทธิในการคัดค้านนั้นมีผลทำให้คู่กรณีที่สละสิทธิไม่อาจฟ้องศาลว่าคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสีย<sup>27</sup>

(ข) หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน (Subjective)

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในนั้นหรือเป็นจุดมุ่งหมายหรือมูลเหตุจงใจภายใต้เจตนาของเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีเรื่องจิตสำนึก หรือทางศีลธรรม รวมทั้งเรื่องจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องภายในจิตใจหรือมโนธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครอง ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่เป็นกลางตามความเป็นจริงนั้น เนื้อแท้ของการที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง (impartiality) ในการดำเนินงานก็เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่มีกีดกันไปทางอื่น สาระของความเป็นกลางนั้นเห็นว่าหลักกฎหมายไทยเรื่อง “หลักอินทภาษ” ในกฎหมายตราสามดวงได้อธิบายไว้อย่างครอบคลุมโดยได้นำอคติธรรม 4 ตามหลักคำสอนของพระพุทธศาสนามาเป็นฐานความคิดว่าการพิจารณาคดีผู้มียอำนาจจะต้องกระทำไปโดยปราศจากอคติธรรม 4 ได้แก่

1) ฉันทาคติ หมายถึง ลำเอียงเพราะความชอบ ไม่ว่าจะเป็นการชอบด้วยเหตุใด เช่น ชอบพอหรือหวังในลาภ

2) โทสาคติ หมายถึง ลำเอียงเพราะชัง ไม่ว่าจะจะเป็นความชังเพราะเหตุใด เช่น เป็นศัตรูหรือหวังประโยชน์แล้วไม่ได้

3) ภัยาคติ หมายถึง ลำเอียงเพราะกลัว ไม่ว่าจะจะเป็นเหตุจากคู่ความหรือบุคคลภายนอกหวาดกลัวโดยกลัวว่าจะมีภัยแก่ตน

4) โมหาคติ หมายถึง ลำเอียงเพราะกลัวหรือผิดพลาดเพราะยึดติดในความเขลา เพราะความเข้าใจผิดจะประสงคิให้เกิดผลตามความเชื่อของตน จนไม่รู้จักแยกแยะบาปบุญคุณโทษหรือสิ่งใดเป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ เช่น การตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่รับฟังข้ออ้างหรือเหตุผลของคู่พิพาท

การทำไปโดยเพราะมีอคติข้อใดข้อหนึ่งไปถือว่าไม่เป็นกลาง (มิได้มุ่งหมายแคบเฉพาะการหวังผลประโยชน์) หากการใดปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาไม่มีความเป็นกลางแล้ว การนั้น

<sup>27</sup> อรรถวृฒิ สุวรรณมงคล. (2540). หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์, หน้า 30-32.

บทประพันธ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ภายหลัง อย่างไรก็ตามความไม่เป็นกลางนั้นมิใช่เป็นเพียงเหตุระวางหรือคาดเดาและต้องมีใช้กรณีที่เกิดขึ้นน้อยเกินไป แต่ต้องมีเหตุที่มีสภาพร้ายแรง (มีน้ำหนักเพียงพอ) ที่จะทำให้เป็นไปได้ว่าอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางได้<sup>28</sup>

เมื่อมีเหตุที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นธรรมเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการมีส่วนได้เสีย คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาสามารถคัดค้านเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือกรรมการดังกล่าวนั้นได้ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการทราบว่าจะตนเองมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ที่อาจส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองโดยมีอคติหรือความลำเอียงแล้ว เจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือกรรมการผู้นั้นต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อผู้บังคับบัญชาจะได้มีคำสั่งแก้ไขข้อบกพร่องต่อไป ความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องปกครองหรือทำคำสั่งทางปกครอง หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 และมาตรา 16 แล้ว การกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## 2.6.2 หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ

หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) หรือหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ นั้นนับได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เพราะทำให้กระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่กับประชาชนที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะได้เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้แสดงข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งรวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ก็ได้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อประชาชนก่อนมีคำสั่งประชาชนก็ได้ระบายความรู้สึกที่มีต่อราชการ เมื่อทั้งสองฝ่ายหันหน้าเข้าหากันย่อมสามารถช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองและประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง<sup>29</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ความว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาส

<sup>28</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 247.

<sup>29</sup> รังสิกร อุปพงศ์. กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง. หนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 88.

ที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” โดยการออกคำสั่งทางปกครองหากเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่คู่กรณี เช่น คำสั่งอนุมัติทุนการศึกษา คำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการ คำสั่งรับจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่ง แต่หากเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งดังกล่าว เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งเพิกถอนหรือจำกัดตัดตอนคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิ (คำสั่งเพิกถอนหรือพักใบอนุญาต) นอกจากนี้หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธสิทธิคู่กรณี เช่น คำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่ง<sup>30</sup> หลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิมีรากฐานมาจากแนวความคิด 2 ประการ ดังนี้

(ก) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์ (incomplete rationality and incomplete information) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะไม่รู้ถึงประเด็นที่ควรพิจารณาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้น ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้อาจจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัย การได้รู้ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับที่ได้คิดเอาไว้ได้ และบุคคลที่รู้ถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฉะนั้นการรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งจะเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

(ข) ความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีเหตุผล เขาจึงควรมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ความมีเหตุผลยังทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของเขาและก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่มีเหตุผล ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิได้แสดงความคิดเห็น และรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย เพื่อให้บุคคลที่ถูกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น<sup>31</sup>

ในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองก้าวเข้าไปกระทบถึงเสรีภาพ สิทธิหรือทรัพย์สินของประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาสดังกล่าวที่จะแสดงหลักฐานและความคิดเห็นโต้แย้งข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนได้ เมื่อผู้ถูกระทบสิทธิได้รับโอกาสดังกล่าว “อย่างถูกต้อง” แล้ว ถือว่าเป็นการ

<sup>30</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 175-176.

<sup>31</sup> ประสิทธิ์ อัจฉริยะสกุลชัย. การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, หน้า 15-16.

เพียงพอในการปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) โดยคำว่า “อย่างถูกต้อง” หมายความว่าผู้ถูกระทบสิทธิมีเวลาในการเตรียมตัวแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ การรับฟังนี้อาจรับฟังด้วยการให้ผู้ถูกระทบสิทธิทำความเห็นเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งแตกต่างกันไปแล้วแต่ลักษณะของข้อเท็จจริง ผู้ถูกระทบสิทธิจะเรียกร้องให้มีการรับฟังด้วยวาจาเสมอไปไม่ได้ เพราะการรับฟังคลุมทั้งสองประเภทเมื่อมีการรับฟังประเภทใดประเภทหนึ่งแล้วก็ถือว่าได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิแล้ว อนึ่งผู้ถูกระทบสิทธิสามารถเสนอหลักฐานเพิ่มเติมเรื่องได้เสมอก่อนที่เจ้าหน้าที่จะเปิดเรื่อง<sup>32</sup> นอกจากนี้การแจ้งข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบและการให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน ข้อเท็จจริงที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิคู่กรณีผู้นั้นด้วย<sup>33</sup>

อย่างไรก็ตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) หรือหลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกระทบสิทธินั้น ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีและห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคสองและวรรคสามในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ กรณีนี้เป็นกรณีเร่งด่วนที่การรับฟังคู่กรณีอาจจะทำให้เจ้าหน้าที่แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ทันการณ์ และอาจก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น โรงงานปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำก่อให้เกิดมลภาวะเจ้าหน้าที่อาจจำเป็นต้องออกคำสั่งปิดโรงงานโดยไม่ต้องให้ผู้รับอนุญาตได้รับทราบข้อเท็จจริงเพื่อจะได้มีโอกาสในการโต้แย้งก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

(ข) เมื่อจะมีผลให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการทำคำสั่งทางปกครองเอาไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอให้เสร็จภายใน 30 วันนับแต่ได้รับคำขอถ้าเจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงและให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงโต้แย้งพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาคำขอไม่เสร็จในเวลาที่กฎหมายกำหนดเจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธสิทธิในการรับฟังของคู่กรณีได้

<sup>32</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. สารระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. วารสาร รพี 40. สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 97.

<sup>33</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 176-177.

(ค) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง กรณีนี้เป็นกรณีที่คู่กรณีต้องรับผิดชอบกับข้อมูลที่ให้ไว้กับเจ้าหน้าที่ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติของตนหากเจ้าหน้าที่ใช้ข้อมูลที่คู่กรณีได้ให้ไว้เองเป็นเหตุผลในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ก็ไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณี

(ง) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ กรณีนี้อาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่พบตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น ข้าราชการกระทำผิดวินัยโดยขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันเกินกว่า 15 วันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย เจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งทางวินัยโดยให้ผู้นั้นออกจากราชการได้โดยไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

(จ) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่กำหนดขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง มาตรการบังคับทางปกครองบางมาตรการอาจเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองได้ เช่น เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารปรากฏว่าผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ในหลายลักษณะ เช่น อาจจำแจ้งให้บริษัทเอกชนดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้น หรืออาจกำหนดค่าปรับเป็นรายวันให้เจ้าของอาคารชำระก็ได้ การกำหนดค่าปรับรายวันดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน แต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งรื้อถอนอาคาร คำสั่งกรณีนี้จึงถือว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดได้โดยไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

(ฉ) กรณีอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ปัจจุบันมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครองดังต่อไปนี้

(1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือการสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อนหรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

(2) การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล

(3) การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

(4) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว

(5) การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

(6) การสั่งให้เนรเทศ

นอกจากกรณีที่กำลังข้างต้นหากปรากฏว่าการแจ้งข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบและการให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน อาจก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง<sup>34</sup>

### 2.6.3 หลักการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือจะต้องมีการให้เหตุผลของการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเอาไว้ด้วย เพื่อให้คู่กรณีสามารถทราบได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุใด ถูกต้องเหมาะสม ขัดหรือแย้งกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดหรือไม่ และการให้เหตุผลดังกล่าว ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วยวิธีการอุทธรณ์ต่อไปได้<sup>35</sup> โดยการแสดงเหตุผลจะต้องเป็นไปในลักษณะที่กระจ่างแจ้งและถ่องแท้ไม่กำกวม นอกจากนี้การแสดงผลมูลจะต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์แห่งกรณีไม่ใช่เป็นลักษณะไปไหนมาสมาวาสสองศอก<sup>36</sup> เหตุผลอย่างน้อยที่สุดจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณา และสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ<sup>37</sup>

การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควบคุมการทำงานของตนเอง (Selbstkontrolle) เพราะการให้เหตุผลดังกล่าวเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไตร่ตรองโดยละเอียดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้พอเพียง นอกจากนี้ยังช่วยให้ประชาชน มีโอกาสพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองที่ตนได้รับนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับ นิติกรรมทาง ปก ครอง นั้น ก็ พอ ใจ และ ยอม รับ ปฏิบัติ ตาม ด้วย ความ เต็ม ใจ (Befriedigungsfunktion) แต่ถ้าไม่เห็นด้วยเขาจะได้โต้แย้งคัดค้านในประเด็นที่เจ้าหน้าที่ปกครองได้ แสดงไว้ (Rechtsschutzfunktion) ขณะเดียวกันการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการนี้ยังช่วยให้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นอุทธรณ์ (die Widerspruchsbehörde) หรือศาลปกครองจะได้ตรวจสอบ ได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ชั่งน้ำหนักในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการนั้นอย่างไร เป็นการใช้อำนาจ

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 177-179.

<sup>35</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 515.

<sup>36</sup> พนม เอี่ยมประยูร. (2541). การแสดงเหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง (Motivation) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. หนังสือรวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 100.

<sup>37</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมาย ปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 147.

ดุลพินิจโดยบิดเบือนหรือตามอำเภอใจหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมขององค์กรที่เหนือกว่าหรือ การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (Kontrollfunktion)<sup>38</sup>

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครองแล้ว เราอาจกล่าวเป็นหลักได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง ก็เพื่อให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายใดเป็นฐานในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ทราบถึงเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว บุคคลนั้นจะยังสามารถต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นหากเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครองไว้ในคำสั่งทางปกครองหรือเอกสารแนบท้ายคำสั่งทางปกครอง หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการย้ำไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้” ซึ่งปัจจุบันนี้ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในกรณีดังต่อไปนี้ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง คือ

(ก) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอ ไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์ หรือไม่รับจดทะเบียน

(ข) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอนการอนุมัติ เพิกถอนการรับรอง หรือเพิกถอนการรับจดทะเบียน

(ค) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

(ง) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์

(จ) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคาที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตามแม้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องให้เหตุผลประกอบการคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือหรือการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ แต่องค์กรฝ่ายปกครองย่อม

<sup>38</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. สารະสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. วารสาร รพี 40. สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 97.

ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาอันสมควรในภายหลัง หากกรณีต้องด้วยเงื่อนไขแห่งมาตรา 39 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

(ก) กรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิหน้าที่ของบุคคลอื่น กรณีดังกล่าวนี้เป็นกรณีของคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง และประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งได้รับไปนั้นตรงตามความประสงค์ของตนที่ได้แสดงไว้ในคำขอ ตลอดจนเมื่อพิจารณาผลที่มีผลต่อบุคคลที่สามแล้ว ไม่ปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวกระทบสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่สามแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทาง

(ข) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก ที่ว่าเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วนี้ หมายความว่าคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอันจะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ได้ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นฐานในการให้เหตุผลและออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่จำเป็นที่องค์กรเจ้าหน้าที่ใช้เป็นหลักฐานในการให้เหตุผลและออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่จำเป็นที่องค์กรเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลดังกล่าวทราบอีก วัตถุประสงค์ของการกำหนดข้อยกเว้นในกรณีนี้ก็เพื่อให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองดำเนินไปง่ายและรวดเร็วขึ้น ตัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการทำคำสั่งทางปกครองออกไปเสีย โดยเหตุที่บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นข้อยกเว้นในการใช้บังคับจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะหลีกเลี่ยงไม่ให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองโดยอ้างว่าได้แจ้งเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีทราบแล้วทางโทรศัพท์ไม่ได้

(ค) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อยกเว้นในเรื่องนี้เป็นการนำเอาหลักการปฏิเสธสิทธิของคู่กรณีในการขอตรวจดูเอกสารมาใช้กับการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตามความลับนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิเคราะห์ข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีประกอบ ทั้งนี้โดยมีแนวทางการใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 อนึ่งมีข้อสังเกตว่าระบบกฎหมายไทยให้การคุ้มครองสถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นความลับเสมอ ถ้าเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะระบุเหตุผลนั้นในคำสั่งทางปกครองไม่ได้ กรณีดังกล่าวนี้ไม่เกี่ยวกับการต่อสู้คดีซึ่งอาจมีความจำเป็นที่ต้องนำข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้มาประกอบการพิจารณาในชั้นศาล

(ง) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ ความจริงข้อยกเว้นข้อนี้ในส่วนของการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ เพราะคำสั่งทางปกครอง

ที่ออกด้วยวาจาไม่นับเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองอยู่แล้ว เพราะการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเรื่องของคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือเท่านั้น คำว่า “เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา” จึงเป็นกรณีที่ผู้ร่างกฎหมายบัญญัติถ้อยคำเกินมา<sup>39</sup>

#### 2.6.4 หลักการจตเจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การอุทธรณ์นี้กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ โดยหากพิจารณาถึงแนวความคิดในส่วนของ การอุทธรณ์พบว่าการอุทธรณ์ (Appeal) หมายถึง กระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนการลงโทษอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการรักษาความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย และตรวจสอบรักษามาตรฐานการลงโทษของผู้บังคับบัญชา<sup>40</sup> การอุทธรณ์จึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล มีจุดประสงค์ที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีทาง ร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรหรือผู้มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษอีกชั้นหนึ่ง นอกจากจะเป็นกระบวนการทางนิติธรรมที่จะให้องค์กรหรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้มีหลักประกันความยุติธรรมตามสมควรแล้ว ยังเป็นกลไกสำหรับระบายความคับข้องใจของผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วย<sup>41</sup>

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์โต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้งว่าจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งต่อองค์กรฝ่ายปกครองใด ตลอดจนระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าวให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทราบด้วย ในกรณีที่มิได้กฎหมายเฉพาะกำหนดกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจ

<sup>39</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 147-149.

<sup>40</sup> สำนักงาน ก.พ.. (2550). คู่มือการดำเนินการทางวินัย. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: โรงพิมพ์สำนักบริหารงานกลาง สำนักงาน ก.พ., หน้า 121.

<sup>41</sup> ประวีณ ณ นคร. (2525). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักบริหารงานกลาง สำนักงาน ก.พ., หน้า 213.

พิจารณาคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ตลอดจนระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองย่อมจะต้องจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้นลงในคำสั่งทางปกครอง ถ้ากฎหมายเฉพาะที่เป็นฐานแห่งการออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะและปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดฝ่ายปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองในชั้นต้น จะต้องจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอุทธรณ์ต่อตนเองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่บุคคลดังกล่าวได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง

การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในข้อนี้ กล่าวคือ การไม่จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองหรือจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งโดยไม่ถูกต้องไว้ในคำสั่งทางปกครอง ไม่ส่งผลถึงขนาดทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้ คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีการจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งยังคงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลสมบูรณ์ในทางกฎหมาย (หากไม่ต้องด้วยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น) เพียงแต่ระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะเริ่มนับก็ต่อเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองในภายหลัง ถ้าไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าวในภายหลังและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนึ่งปีนับแต่วันรับแจ้งคำสั่งทางปกครอง<sup>42</sup>

การอุทธรณ์จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีทางร้องเพื่อขอรับความเป็นธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรหรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง การอุทธรณ์จึงไม่มีลักษณะเป็นการหันหน้าเพื่อปรับความเข้าใจกันระหว่างผู้อุทธรณ์กับผู้เป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ เช่น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษทางวินัย กระบวนการของการอุทธรณ์จึงไม่เป็นการกระบวนที่มุ่งหมายไปในทางที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นการคัดค้านหรือโต้แย้งที่มีรูปแบบของการเผชิญหน้ากับผู้บังคับบัญชาซึ่งมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ระหว่างกัน<sup>43</sup>

<sup>42</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 153-155.

<sup>43</sup> ประวีณ ญ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, หน้า 213.

ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าในเรื่องการอุทธรณ์ของข้าราชการถือเป็นหลักประกันในการดำเนินการทางวินัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่สอดคล้องกับหลักประกันตามระบบคุณธรรมที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายปกครองต้องทำการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ดังนี้

(ก) **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** การอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ อำนาจหน้าที่ของผู้รับและพิจารณาอุทธรณ์ วิธีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ

(ข) **หลักความยุติธรรม (Justice)** ความยุติธรรมเป็นหลักกฎหมายหลักแรกและเป็นเป้าหมายสูงสุดของกฎหมาย ซึ่งจะเป็นสิ่งที่จะต้องต่อสู้กับเจตนาร้ายและความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ หลักความยุติธรรมจะเป็นมาตรฐานตัวอย่างให้แก่ผู้ใช้อำนาจปกครองของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยประชาชน<sup>44</sup> การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ต้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) ดังนี้

(1) ต้องให้ผู้อุทธรณ์ได้มีโอกาสรู้เห็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน

(2) ต้องให้โอกาสผู้อุทธรณ์ได้ชี้แจงโต้แย้งและนำเสนอพยานหลักฐาน

(3) ต้องให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมชี้แจงได้

(4) ต้องให้ผู้ส่งลงโทษทางวินัยมีโอกาสแถลงแก้การอุทธรณ์

(5) ต้องให้ผู้มีอำนาจเหนือผู้ส่งลงโทษเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(6) ต้องพิจารณาให้ได้ความจริง หากการสอบสวนทางวินัยก่อนมีการออกคำสั่งลงโทษยังไม่มีความจริงที่เพียงพอ ก็ให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมได้

(ค) **หลักเอกภาพ** การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System) กล่าวคือ จะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคตามหลักความรู้ความสามารถ (Competency) ระบบวินัยและอุทธรณ์ของข้าราชการก็เช่นเดียวกัน ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับข้าราชการทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน ไม่คำนึงถึงเวลาของการทำงาน เพศ หรือสถานภาพสมรส เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความลึกลับในการใช้บังคับ

(ง) **หลักประสิทธิภาพ** ระบบวินัยและอุทธรณ์ของข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ โดยมองวินัยเป็นกลไกเชิงบวกมากกว่าจะเป็นกลไกในเชิงลบที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการลงโทษ จุดประสงค์พื้นฐานของการลงโทษ

<sup>44</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 90.

ทางวินัยจะต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองและผลการทำงานของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐบรรลุเป้าหมายตามที่ได้วางไว้

(จ) หลักโปร่งใส การใช้วินัยในหน่วยงานภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยรวมทั้งโทษทางวินัยจะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยคำที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยนั้นจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาผู้นั้นมีสิทธิรับรู้ถึงกรณีและสาเหตุของการกระทำความผิดที่ถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนก่อนที่จะมีการดำเนินการลงโทษทางวินัย และเพื่อให้ได้รับสิทธิในการสอบถามถึงพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลที่นำมาประกอบในการพิจารณาโทษทางวินัย นอกจากนี้ ต้องมีการกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยในแต่ละกรณีไว้อย่างชัดเจน

## บทที่ 3

### วิธีการศึกษา

ในการดำเนินการศึกษาเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา” ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบและขอบเขตในการดำเนินการศึกษาสรุปได้ดังนี้

#### 3.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research)

กำหนดวิธีการศึกษาโดยใช้กระบวนการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยการศึกษาระบุและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรืองานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 3.2 การสัมภาษณ์ (In-depth interview)

กำหนดวิธีการศึกษาโดยใช้กระบวนการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยการสัมภาษณ์ตัวต่อตัวเจาะลึกบุคคลที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา จำนวน 1 คน และกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา จำนวน 2 คน

#### 3.3 ขั้นตอนการศึกษา

การศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาโดยมีขั้นตอน ดังนี้

- (1) ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- (2) สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา และกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา จำนวน 3 คน
- (3) นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของแต่ละบุคคล และจัดลำดับความสำคัญของข้อมูล
- (4) นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันอย่างเป็นระบบและนำไปสู่การเชื่อมโยงข้อมูล
- (5) จัดทำข้อมูลประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ดังนั้น ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการตอบประเด็นสัมภาษณ์ (In-depth interview) และข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary research) จะถูกนำมาวิเคราะห์และประมวลผล โดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในแง่ต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริง ทั้งในเชิงเหตุและผลซึ่งการวิเคราะห์จะออกมา ในรูปแบบของการพรรณานำไปสู่คำตอบในการศึกษาและสรุปตามหลักวิชาการ ในประเด็นการ เพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

เนื้อหาของบทนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอความเป็นมาของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ปัญหาเกี่ยวกับการทำหน้าที่ด้านการสอบสวน และความเห็นของประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาและกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา รวมถึงข้อเสนอในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาโดยมีสาระสำคัญตามลำดับ ดังนี้

#### 4.1 ความเป็นมาของประมวลจริยธรรม

การศึกษาถึงความเป็นมาของประมวลจริยธรรมที่ได้เริ่มมีการบัญญัติเรื่องนี้ครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีพัฒนาการมาโดยตลอดจนไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

##### 4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการบัญญัติเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 77 กำหนดให้ “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” ต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ได้มีมติเห็นชอบแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐโดยกำหนดให้รัฐจัดทำ “ค่านิยมสร้างสรรค์สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ” และในการประชุม ก.พ. เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2543 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้นำค่านิยมสร้างสรรค์ไปเป็นแนวทางสำคัญในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของทุกส่วนราชการ โดยค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ ประกอบด้วย

- 1) การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง
- 2) ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ
- 3) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้
- 4) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

#### 5) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้กำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมยังขาดสภาพบังคับ (Sanction) เพราะไม่มีบทกำหนดโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม นอกจากนี้ไม่ได้มีการกำหนดหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดทำประมวลจริยธรรมและการคุ้มครองการละเมิดประมวลจริยธรรม อีกทั้งไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกด้านจริยธรรมและจิตสำนึกที่ดี ทำให้การขับเคลื่อนภารกิจด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

#### 4.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 ได้กำหนดให้ “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น...” และมาตรา 280 กำหนดให้ “...ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม...” และมาตรา 279 วรรคสาม กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณี que ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 270” จุดเด่นที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักในการพิจารณาสรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้กำหนดค่านิยมหลักสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ 9 ประการ ดังนี้

- 1) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- 2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
- 3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- 4) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
- 5) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

- 6) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- 7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
- 8) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

#### 4.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมให้ “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

นอกจากนี้ในมาตรา 258 ข. (4) ได้กำหนด “ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา” นอกจากการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 219 “ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร

อิสระและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดเจนด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง”

สำหรับการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่อมาร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. .... ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2562 โดยพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ได้กำหนดค่านิยมหลักสำหรับการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ 7 ประการ ดังนี้

- 1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศอันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่
- 3) ยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม
- 4) ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งและมีจิตสาธารณะ
- 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
- 6) ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- 7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ยังได้กำหนดกลไกการขับเคลื่อนงานด้านจริยธรรม มุ่งเน้นให้ส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ และเสนอให้มีคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเรียกว่า กมจ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรม รับผิดชอบการจัดทำและปรับปรุงมาตรฐานทางจริยธรรม ให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เช่น การวินิจฉัย การตีความ หรือการให้ความเห็น ในเรื่องที่ขัดแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรม ตลอดจนกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

#### 4.2 คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 กำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยมาตรฐานทางจริยธรรมจะต้องมีกลไก

และระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ โดยที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย และมาตรา 280 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม ตามมาตรา 279 ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอแนะให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละแห่ง และหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐกำหนดประมวลจริยธรรมแยกตามกฎหมายของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท

ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งเป็นหน่วยงานด้านนิติบัญญัติได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาขึ้น เพื่อให้ข้าราชการรัฐสภา พนักงานราชการ และลูกจ้าง ในส่วนราชการสังกัดรัฐสภายึดถือปฏิบัติเป็นการเฉพาะ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2554 และได้มีการปรับปรุงและประกาศใช้ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2556

#### 4.2.1 โครงสร้างคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาได้กำหนดในหมวดกลไกและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม โดยส่วนหนึ่งขององค์กรคุ้มครองจริยธรรมได้บัญญัติไว้ใน ข้อ 17 ให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อควบคุม กำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาร่วมกันพิจารณาเสนอจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.ร.

(2) กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามประกาศรัฐสภาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยให้เลือกกันเอง ส่วนราชการละสองคน

(3) กรรมการซึ่งเลือกจากข้าราชการรัฐสภาส่วนราชการละสองคนตามวิธีการที่แต่ละส่วนราชการเห็นสมควร

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกสองคนซึ่งหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาร่วมกันพิจารณาเสนอจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.ร.

ให้ ก.ร. แต่งตั้งผู้บังคับบัญชากลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในส่วนราชการ สังกัดรัฐสภาคนหนึ่งเป็นเลขานุการและอีกคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ สำหรับว่าราชการดำรงตำแหน่งนั้นตามข้อ 18 กำหนดให้กรรมการจริยธรรมข้าราชการ รัฐสภามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

#### 4.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาได้กำหนด ข้อ 19 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ไว้ดังนี้

##### 1) ด้านการส่งเสริมการปฏิบัติตามจริยธรรม

- (1) วางระเบียบเพื่อกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การใช้บังคับประมวลจริยธรรม
- (2) คຸ້ມครองและประกันความเป็นอิสระและเที่ยงธรรมของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรมของส่วนราชการ
- (3) คຸ້ມครองข้าราชการรัฐสภาซึ่งปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างตรงไปตรงมา มิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการรัฐสภาผู้นั้น
- (4) เผยแพร่และปลูกฝังจริยธรรมให้เป็นที่รับทราบอย่างกว้างขวางทั้งในหมู่ ข้าราชการรัฐสภาและประชาชน
- (5) ส่งเสริมและยกย่องส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ผู้บังคับบัญชา และข้าราชการรัฐสภาที่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างจริงจัง
- (6) สอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีข้อร้องเรียนว่ามีการฝ่าฝืนจริยธรรมให้ส่งเรื่องให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้โดยเร็ว
- (7) ควบคุม กำกับ ส่งเสริม และให้คำแนะนำในการใช้บังคับประมวลจริยธรรมนี้ ในส่วนราชการ

##### 2) ด้านการสอบสวน

- (1) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรมนี้ ในส่วนราชการ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วให้ส่งคำวินิจฉัยให้ ก.ร. ภายในสามสิบวัน ถ้า ก.ร. มิได้วินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ก.ร. รับเรื่อง ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรม ข้าราชการรัฐสภาเป็นที่สุด
- (2) ส่งเรื่องให้ ก.ร. พิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องสำคัญและ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของ ก.ร. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน

(3) ประมวลการตีความและวินิจฉัยปัญหา อันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรมนี้ทุกปี และเผยแพร่ให้ข้าราชการรัฐสภาทราบ เพื่อยึดถือและเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

### 3) ด้านอื่น ๆ

- (1) เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมนี้หรือการอื่นที่เห็นสมควรต่อ ก.ร.
- (2) ประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้การปฏิบัติตามค่านิยมหลักสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนประมวลจริยธรรมนี้มีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพและทั่วถึง
- (3) ดำเนินการอื่นตามประมวลจริยธรรมนี้ หรือตามที่ ก.ร. มอบหมาย

## 4.3 กระบวนการสอบสวนจริยธรรม

อำนาจในการสอบสวนจริยธรรมของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาว่าด้วยวิธีเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นการออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจ ข้อ 19 ของประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา มีรายละเอียด ดังนี้

1) เมื่อมีผู้รู้หรือผู้พบเห็นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา บุคคลผู้รู้หรือผู้พบเห็นดังกล่าวอาจยื่นรายงานต่อประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประกอบด้วย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา หรือกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

2) กรณียื่นเรื่องร้องเรียนกรณีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาต่อประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ให้ประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาส่งเรื่องร้องเรียนกรณีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประกอบด้วย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

3) กรณียื่นเรื่องร้องเรียนกรณีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาต่อหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประกอบด้วย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาดังกล่าวดำเนินการสอบสวนหากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลการกระทำผิดวินัย ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่หากมีมูลเป็นการฝ่าฝืนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาก็ให้ดำเนินการใช้มาตรการทางจริยธรรมตามควรแก่กรณี คือ ว่ากล่าวตักเตือน หรือทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีมูลการกระทำผิดวินัยและไม่มีมูลเป็นการ

ฝ่าฝืนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฯ ก็ให้ยุติเรื่อง และแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ยื่นหนังสือร้องเรียนทราบ

4) เมื่อหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้ดำเนินการว่ากล่าวตักเตือน หรือทำทัณฑ์บน เป็นหนังสือกับผู้ฝ่าฝืนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฯ แล้ว ให้รายงานคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาทราบ รวมถึงแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ยื่นหนังสือร้องเรียนทราบด้วย

5) กรณีผู้ยื่นหนังสือร้องเรียนไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฯ หรือหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ผู้ยื่นหนังสือร้องเรียนมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันทราบคำวินิจฉัย

#### 4.4 กรณีศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฯ ในประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ โดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายปกครองและหลักการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

##### 4.4.1 ปัญหาประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่ชัดเจนในประเด็นอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฯ ในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง พบว่าตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2554 เป็นต้นมา และประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฯ ได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฯ นั้น ปรากฏว่าตลอดระยะเวลา 7 ปี ที่ผ่านมามีการร้องเรียนว่ามีผู้ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฯ จำนวน 7 เรื่อง แต่ปรากฏว่ายังไม่มีกรณีที่มีการพิจารณาวินิจฉัยว่ามีข้าราชการรัฐสภาฯ ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฯ แต่อย่างใด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

สถิติเรื่องร้องเรียนกรณีฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ระหว่าง พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2560

ลำดับ	ชื่อผู้ร้องเรียน	กรณีร้องเรียน	ผลการดำเนินการ
1	ว่าที่ร้อยตรี บ.	ร้องเรียนพฤติกรรมของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดูหมิ่นใส่ร้ายทำให้ตนได้รับความเสียหายและเสียชื่อเสียง	คณะกรรมการฯ ได้แจ้งให้เลขาธิการวุฒิสภาทราบ ต่อมาได้รับแจ้งว่าผู้บังคับบัญชาของข้าราชการดังกล่าวได้ไกล่เกลี่ยระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้องเรียบร้อยแล้ว
2	ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	ร้องเรียนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาทรัพยากรบุคคล สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ว่ามีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นนักทรัพยากรบุคคลอย่างยิ่ง โดยมีพฤติกรรมถูกเหยียดหยามข้าราชการ ใช้วาจากร่าง เล่นเส้นสาย และข่มขู่ ต่ำทอหยาบคาย	คณะกรรมการฯ ได้แจ้งให้เลขาธิการวุฒิสภาทราบ ต่อมาได้รับแจ้งว่า ได้ให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งให้ข้าราชการดังกล่าวปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
3	นางสาว อ.	ด้วย นางสาว อ. ได้ขอต่ออายุราชการและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าประชุมหารือเรื่องดังกล่าว และมีความเห็นว่า “งานที่เสนอขอต่ออายุราชการเป็นงานด้านนโยบาย ซึ่งผู้ที่รับราชการอยู่สามารถดำเนินการต่อไปได้ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะให้ นางสาว อ. รับราชการต่อ ประกอบกับการขอต่ออายุราชการ	คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้เป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาแต่อย่างใด

ลำดับ	ชื่อผู้ร้องเรียน	กรณีร้องเรียน	ผลการดำเนินการ
		<p>ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ก.ร. ซึ่งปัจจุบัน ก.ร. ยังไม่ได้ออก กฎ ก.ร. ดังกล่าวมาใช้บังคับ จึงยังไม่มีจุดเริ่มต้นที่จะดำเนินการได้” โดยขอร้องเรียนว่าเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ข้อ 5 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 15 รวมถึงกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157</p>	
4	นาย ช.	<p>นาย ส. ใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมโดยพูดว่า “พวกนักการเมือง มาแล้วก็ไป นี่เว้ย ข้าราชการประจำ มาตามสายงาน อยู่ นาน เป็นนักการเมืองชอบข่มเหง” แล้วพูดจาท่อหน้าผู้อื่นที่เดินผ่านผ่านมา ใช้บริการห้องอาหารของสโมสรรัฐสภา โดยพูดในทางดูหมิ่น เหยียดหยาม นาย ช. และนักการเมืองที่เข้ามาทำงานในรัฐสภา ทำนองว่าเป็นนักการเมืองชอบอวดเบ่ง ทำตัวเป็นนักเลง ข่มเหงข้าราชการประจำ พร้อมกันนั้นได้เดินเข้ามาประชิดตัว นาย ช. ใช้หน้าอกกระแทกหน้าอก นาย ช. แล้วพูดว่า “มีอะไรหรือเปล่า ๆ” อยู่สองสามครั้ง จนข้าพเจ้าเข้าไปทางด้านหลัง หลังจากนั้น นาย ส. ก็เดินจากไป</p>	<p>คณะกรรมการฯ ได้แจ้งให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทราบ ต่อมาได้รับแจ้งว่าไม่พบว่า นาย ส. มีพฤติกรรมผู้ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาแต่อย่างใด</p>
5	นาย ภ.	<p>โดยร้องเรียนว่า มีข้าราชการรัฐสภาในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา</p>	<p>คณะกรรมการฯ ได้แจ้งให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทราบ</p>

ลำดับ	ชื่อผู้ร้องเรียน	กรณีร้องเรียน	ผลการดำเนินการ
		จึงได้เสนอพร้อมทั้งพยานหลักฐาน มายังคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการ รัฐสภา	
6	ข้าราชการรัฐสภา สามัญ 11 คน	นางสาว ธ. มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอัน เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวล จริยธรรมข้าราชการรัฐสภา	คณะกรรมการฯ ได้แจ้งให้เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร ทราบ ต่อมา สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร ได้ สอบสวนและได้มีการ ลงโทษทางวินัยแล้ว
7	นาย ก.	โดยร้องเรียนว่า มีข้าราชการรัฐสภา ในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา	คณะกรรมการฯ ได้แจ้งให้เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร ทราบ ต่อมา สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร ได้สอบสวนแล้ว ไม่ปรากฏ พยานหลักฐานว่า เป็นการฝ่าฝืน ประมวลจริยธรรม ข้าราชการรัฐสภา

จากการศึกษาพบว่าส่วนหนึ่งอาจมาจากกรณีประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา หมวด 3  
กลไกและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ไม่ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรม  
ข้าราชการรัฐสภาในการสอบสวนข้อเท็จจริง เช่น การเชิญผู้ร้องเรียนมาให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง  
เพิ่มเติมประกอบหนังสือร้องเรียน หรือเชิญผู้ถูกร้องเรียนมาให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงชี้แจง  
แก้ข้อกล่าวหา รวมถึงไม่มีอำนาจเชิญบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือบุคคลที่อาจทราบข้อมูลหรือ

ข้อเท็จจริงที่ได้มีการร้องเรียนดังกล่าวเพื่อมาให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ทำให้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาจึงพิจารณาเพียงหนังสือร้องเรียนเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการพิจารณาเพียงรูปแบบ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงเนื้อหา และเมื่อเห็นว่าหนังสือร้องเรียนถูกต้องครบถ้วนแล้วจึงส่งเรื่องร้องเรียนให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประกอบด้วย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ดำเนินการพิจารณาสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

หากพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ที่กำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีอำนาจสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีข้อร้องเรียนว่ามีการฝ่าฝืนจริยธรรมให้ส่งเรื่องให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเพื่อปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้โดยเร็ว ซึ่งหากพิจารณาจากถ้อยคำที่ใช้คำว่า ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีข้อร้องเรียนว่ามีการฝ่าฝืนจริยธรรมให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาส่งเรื่องให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประกอบด้วย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมโดยเร็ว จากประเด็นนี้เคยมีความเห็นของกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาว่า คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีอำนาจเพียงตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือร้องเรียนที่ยื่นต่อประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นรวมทั้งไม่มีอำนาจเชิญผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้อง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหรือให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา เนื่องจากประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่ได้เขียนให้อำนาจนี้ไว้ จากปัญหานี้ อาจส่งผลให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนุญประสงค์ให้เป็นกลไกในการคุ้มครองหรือกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา หากมีกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนก็ต้องรับโทษตามความร้ายแรง

#### 4.4.2 ปัญหาการกำหนดอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นในระยะเบียบเกินหลักการตามประมวลจริยธรรม

จากปัญหาที่ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเชิญผู้ร้องเรียนมาให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมประกอบหนังสือร้องเรียน หรือเชิญผู้ถูกร้องเรียนว่ากระทำการผู้ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเพื่อมาให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมถึงไม่มีอำนาจเชิญบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรืออาจทราบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้มีการร้องเรียนดังกล่าวเพื่อมาให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภานั้น ต่อมาคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาจึงได้พิจารณาแก้ไขระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาว่าด้วยวิธีเสนอเรื่องเข้าสู่การ

พิจารณาและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2555 โดยการออกระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาว่าด้วยวิธีเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีอำนาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและให้มีอำนาจขอให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ทราบข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด

หากพิจารณาประเด็นนี้แล้วผู้ศึกษาเห็นว่าหน้าที่คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาได้ออกระเบียบกำหนดให้มีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและให้มีอำนาจขอให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเพื่อจะได้ทราบข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดนั้น เป็นการกำหนดอำนาจในกฎหมายลำดับรองคือระเบียบแต่ไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายแม่คือประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา อีกทั้งการกำหนดเพิ่มอำนาจในระเบียบดังกล่าวนี้ถือว่าคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาได้ออกเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับตนเอง ซึ่งอำนาจในการกำหนดอำนาจให้กับคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาตามกฎหมายควรต้องออกโดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนั้น การออกระเบียบดังกล่าวของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาจึงอาจเป็นการออกระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### 4.4.3 ปัญหาการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตามแม้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาจะได้มีการแก้ไขระเบียบดังกล่าว โดยออกเป็นระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาว่าด้วยวิธีเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีอำนาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและให้มีอำนาจขอให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ทราบข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด ก็ตามก็ยังมีประเด็นข้อกฎหมายว่า กระบวนการในการดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนว่าข้าราชการผู้ใดกระทำการผู้ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาหากมีการกระทำผิดให้ลงโทษโดยการว่ากล่าวตักเตือนหรือทำทัณฑ์บน และหากกรณีใดเป็นการกระทำผิดจริยธรรมให้ถือเป็นการกระทำผิดวินัยด้วย การดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาจึงเป็นกระบวนการทางปกครองที่ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง คือ ต้อง

เป็นการบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการในรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดกระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร

3) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้นเพื่อให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษา ก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎรและจะใช้กฎหมายนั้น เพื่อบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

4) กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ หลักแห่งความได้สัดส่วนสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ 3 หลักการด้วยกัน คือ หลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริง ๆ ในทางปฏิบัติ หลักแห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุดและหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม

5) กฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม แต่หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยไม่<sup>1</sup>

นอกจากนี้ การดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาจะต้องเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับ และการดำเนินการต้องเป็นไปตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ โดยองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงมีผลทำให้การกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติการ

<sup>1</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 51- 61.

ทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง การออกกฎ คำสั่งต่าง ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจและเจ้าหน้าที่ ต้องให้ความสำคัญกับหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ (Audi alteram partem) หรือหลักเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิด้วย

ดังนั้น การดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในการออกระเบียบ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาว่าด้วยวิธีเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาและวิธีพิจารณาของ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และใช้ระเบียบดังกล่าวในการ สอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจง ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา อาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกระบวนการทางปกครอง เนื่องจากเป็นการดำเนินการโดยกฎหมาย ไม่ได้ให้อำนาจไว้ และอาจส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งหากมีการนำ ประเด็นนี้ไปฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองอาจมีคำพิพากษาให้การดำเนินการของ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจมีคำพิพากษาให้เพิกถอน คำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนหรือการทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ

#### 4.4.4 ปัญหาโครงสร้างของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภานั้นมีกลุ่มงานส่งเสริม คุณธรรมและจริยธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการและฝ่ายเลขานุการ ปัจจุบันโครงสร้างของกลุ่มงาน ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีอัตรากำลัง จำนวน 7 ตำแหน่ง ดังนี้

- |   |                 |
|---|-----------------|
| 1) ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน (นักทรัพยากรบุคคล ระดับเชี่ยวชาญ) | จำนวน 1 ตำแหน่ง |
| 2) นักทรัพยากรบุคคล (ระดับปฏิบัติการ – ระดับเชี่ยวชาญ)      | จำนวน 4 ตำแหน่ง |
| 3) นิติกร (ระดับปฏิบัติการ – ระดับเชี่ยวชาญ)                | จำนวน 1 ตำแหน่ง |
| 4) เจ้าพนักงานธุรการ (ระดับปฏิบัติงาน – ระดับชำนาญงาน)      | จำนวน 1 ตำแหน่ง |

เมื่อพิจารณาจากอัตรากำลังของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมซึ่งส่วนใหญ่เป็น สายงานนักทรัพยากรบุคคล จำนวน 5 ตำแหน่ง คือ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน 1 ตำแหน่ง และ ผู้ปฏิบัติงานอีก 4 ตำแหน่ง และมีข้าราชการในตำแหน่งนิติกรซึ่งมีวุฒิการศึกษาด้านนิติศาสตร์เพียง ตำแหน่งเดียว จึงทำให้มีข้อจำกัดในปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริง การพิจารณาหรือ ตรวจสอบประเด็นปัญหาในข้อกฎหมาย เนื่องการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถทางด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก อีกทั้งต้องใช้ประสบการณ์ และทักษะในการสืบสวนและสอบสวน เพื่อให้ได้คำให้การหรือหลักฐานต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกกล่าวหา ผู้กล่าวหา หรือพยานก็ตาม

นอกจากนี้ในสายงานการบังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลซึ่งไม่มีคุณวุฒิ ด้านนิติศาสตร์แต่อย่างใด ยิ่งทำให้การเข้าใจในหลักการของกฎหมาย กฎและระเบียบเกี่ยวกับการ ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงมีข้อจำกัด และอาจไม่เข้าใจหลักกฎหมายโดยลึกซึ้งอย่างข้าราชการ ที่มีคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ กรณีนี้ก็เป็นประเด็นปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญโดยเฉพาะหน้าที่ของ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานในการกลั่นกรองงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทาง ด้านจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริง การร้องทุกข์และการพิจารณาโทษ ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อนและต้องดำเนินการภายใต้กรอบตามที่กฎหมายกำหนด

#### 4.4.5 ประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์

สำหรับประเด็นนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนผู้ศึกษาจึงได้ทำการสัมภาษณ์ประธานกรรมการ จริยธรรมข้าราชการรัฐสภา จำนวน 1 คน และกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา จำนวน 2 คน ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์ได้ข้อมูลในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการสอบสวน สรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาและอุปสรรค ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งเกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังปรากฏว่าการบังคับใช้ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเกิดจาก ปัญหา ดังต่อไปนี้

(1) มาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา มีเนื้อหา กว้างและเป็นนามธรรม ส่งผลให้การนำไปใช้รณรงค์ส่งเสริม เผยแพร่ และสร้างความรู้ความเข้าใจ ให้กับข้าราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร รวมทั้งการวัดและ ประเมินผลด้านพฤติกรรมทำได้ยาก

(2) ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา บัญญัติกลไกและระบบการบังคับใช้ประมวล จริยธรรมโดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองจริยธรรม ทั้ง ก.ร. คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการ รัฐสภา หัวหน้าส่วนราชการ รวมถึงกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการ มีความ ซ้ำซ้อน ทำให้ขาดความชัดเจนในการดำเนินการ และพบว่าการดำเนินการของส่วนราชการยังไม่ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่กำหนดไว้ ในประมวล จริยธรรมฯ ข้อ 19 (2) คุ้มครองและประกันความเป็นอิสระและเที่ยงธรรมของกลุ่มงานส่งเสริม คุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการ และ (3) คุ้มครองข้าราชการรัฐสภาซึ่งปฏิบัติตามประมวล จริยธรรมนี้อย่างตรงไปตรงมา มิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการรัฐสภาผู้นั้น

พบว่ายังขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ เนื่องจากกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาจึงไม่เป็นอิสระจากการบริหาร

(4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 19 (6) สอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีข้อร้องเรียนว่ามีการฝ่าฝืนจริยธรรมให้ส่งเรื่องให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเพื่อปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้โดยเร็ว ไม่มีการระบุขั้นตอนและกรอบการพิจารณาคำร้องทำให้ขาดความชัดเจนในการติดตามผล

(5) ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภากำหนดว่าในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมจะถือเป็นการกระทำผิดวินัย ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกับมาตรการทางวินัยที่มีอยู่เดิม และกระบวนการพิจารณาวินัย อีกทั้งการบังคับใช้การฝ่าฝืนประมวลฯ ยังไม่ชัดเจน ต่างจากกระบวนการทางวินัย นอกจากนี้การดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง รวมถึงการดำเนินการตามกระบวนการจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีทักษะเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้แก่กลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม ยังขาดบุคลากรในการปฏิบัติงาน

2) ข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานสำหรับคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาชุดต่อไป รวมทั้งหน่วยงาน หรือคณะกรรมการอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องและบทบาทในการรณรงค์ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม รวมทั้งประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฉบับใหม่ ควรกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม หรืออาจมีคำอธิบายพฤติกรรมพร้อมทั้งตัวอย่างประกอบ เพื่อให้นำไปใช้ในการรณรงค์ ส่งเสริม สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับข้าราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) ควรมีการศึกษาและพัฒนาปรับปรุงการดำเนินการลงโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา โดยมีการระบุขั้นตอนและกระบวนการที่แยกให้เห็นชัดเจนแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัย

(3) ควรมีการจัดกิจกรรมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาให้กับข้าราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ โดยควรรวบรวมข้อมูลมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขวิธีการดำเนินการให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

(4) ควรเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ความรู้และการประชาสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยใช้ช่องทางที่บุคลากรสามารถเข้าถึงได้สะดวกโดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโซเชียลมีเดียหรือระบบอินเทอร์เน็ต รวมทั้งดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

(5) ควรให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม และการสร้างเครือข่ายภายในองค์กรเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ร่วมกัน และมุ่งเน้นให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีเป้าหมายและมีทิศทางเดียวกัน

(6) ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในการพิจารณา คำร้อง การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และการเรียกผู้ร้องเรียน รวมทั้งผู้ถูกร้องมาให้ข้อมูลเพื่อความ เป็นธรรมทั้งสองฝ่าย

(7) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาควรมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนและ ผลักดันการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาฉบับใหม่ เนื่องจากยุทธศาสตร์ฯ ฉบับเดิม จะสิ้นสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามขับเคลื่อนและผลักดันการ ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีความต่อเนื่อง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากประเด็นข้อกฎหมายและข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและการ สัมภาษณ์ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดอำนาจในการสอบสวน ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา โดยการกำหนดให้สอดคล้องกับกระบวนการในการสอบสวนวินัย กล่าวคือ ให้คณะกรรมการจริยธรรม ข้าราชการรัฐสภามีอำนาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและให้มีอำนาจขอให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐาน ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ทราบข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงหรือ ข้อมูลความผิด

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้เสนอบทสรุปที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง รวมถึงข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาดังกล่าวตามลำดับ ดังนี้

#### 5.1 บทสรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่แก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการกำหนดเพิ่มมาตรการบังคับใช้ของมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ โดยการกำหนดโทษกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมต้องได้รับโทษว่ากล่าวตักเตือนหรือทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ และให้ถือว่าการผู้ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมดังกล่าวเป็นความผิดทางวินัยด้วย นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้องค์กรที่รับผิดชอบในการทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ คือ คณะกรรมการจริยธรรม อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม บัญญัติให้ รัฐจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรม จึงได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ได้กำหนดค่านิยมหลักสำหรับการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ 7 ประการ และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรียกชื่อย่อว่า กมจ. เป็นคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรม รับผิดชอบการจัดทำและปรับปรุงมาตรฐาน ทางจริยธรรม ให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลต่าง ๆ วินิจฉัย ติความ หรือให้ความเห็น ในเรื่องที่ขัดแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรม ตลอดจนกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

หากพิจารณาจากประมวลจริยธรรมและองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกเพื่อกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พบว่ายังมีปัญหาในการดำเนินการ ดังนี้

### 5.1.1 ปัญหาประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาไม่ชัดเจนในประเด็นอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

กำหนดอำนาจของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภายังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะอำนาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและให้มีอำนาจขอให้ผู้รายงาน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา เพื่อจะได้ทราบข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด ซึ่งการกำหนดอำนาจในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ในการกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาซึ่งเป็นกฎหมายแม่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของจริยธรรมของข้าราชการรัฐสภา แต่จากผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแต่อย่างใด

### 5.1.2 ปัญหาการกำหนดอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นในระเบียบเกินหลักการตามประมวลจริยธรรม

เป็นปัญหาที่คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาว่าด้วยวิธีเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2555 ให้มีอำนาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและให้มีอำนาจขอให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ทราบข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด ซึ่งเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภากำหนดไว้

### 5.1.3 ปัญหาการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

เป็นปัญหาที่คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภามีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาได้กำหนดอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นดังกล่าวในระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาว่าด้วยวิธีเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งกระบวนการในการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและให้มีอำนาจขอให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการ

รัฐสภา ซึ่งเป็นกระบวนการทางปกครอง ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ และการกระทำทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง หากกระทำไปโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย

#### 5.1.4 ปัญหาโครงสร้างของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

ปัญหาเกี่ยวกับกรอบอัตรากำลังของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมที่กำหนดอัตรากำลังให้มีตำแหน่งนิติกรเพียง 1 ตำแหน่ง และอีก 5 ตำแหน่ง รวมถึงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา กลุ่มงานเป็นตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคล ทำให้มีข้อจำกัดในปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริง การพิจารณาหรือตรวจสอบประเด็นปัญหาในข้อกฎหมาย เนื่องการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก อีกทั้งต้องใช้ประสบการณ์และทักษะในการสืบสวนและสอบสวน เพื่อให้ได้คำให้การหรือหลักฐานต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์จากผู้ที่เกี่ยวข้อง

#### 5.1.5 ประเด็นปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์

เป็นประเด็นที่ทำการสัมภาษณ์ประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา จำนวน 1 คน และกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา จำนวน 2 คน ซึ่งมีประเด็นปัญหาสรุปได้ว่า

- 1) มาตรฐานทางจริยธรรมมีเนื้อหากว้างและเป็นนามธรรม
- 2) กลไกและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมมีความซ้ำซ้อน ทำให้ขาดความชัดเจนในการดำเนินการ
- 3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาขาดความชัดเจนในการปฏิบัติไม่มีการระบุขั้นตอนและกรอบการพิจารณาคำร้องที่ชัดเจน
- 4) ฝ่ายเลขานุการกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมยังขาดบุคลากรในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีทักษะเฉพาะ

#### 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหากระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 5.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ข้อเสนอที่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภานี้เป็นการเพิ่มอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงและให้มีอำนาจขอให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ให้กับคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเพื่อจะได้ทราบข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน และเพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด ไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาให้ชัดเจนในกรณีที่มีการร้องเรียนการกระทำฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาต่อประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา รวมถึงการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยมีหลักการ ดังนี้

1) กำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นการกำหนดเพิ่มอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาให้มีความชัดเจนและแก้ไขปัญหาคากรณีที่อาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกระบวนการทางปกครอง เนื่องจากเดิมอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา การดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาซึ่งเป็นการกระบวนการทางปกครองและเป็นไปตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เนื่องจากการกระทำทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองหากกระทำไปโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การกระทำความดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย จึงได้เสนอหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงไว้ดังนี้

(1) ให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนยื่นเรื่องร้องเรียนเป็นหนังสือกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการรัฐสภากระทำการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาโดยได้ยื่นเรื่องร้องเรียนเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

(2) ให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่มีอำนาจเรียกผู้ร้องเรียน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

(3) ให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมถึงยื่นเอกสารหลักฐานเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาในกรณีที่ตนถูกกล่าวหาได้ด้วย

(4) กำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภานำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยอนุโลม

2) กำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา มีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นการกำหนดเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการจริยธรรม ข้าราชการรัฐสภา มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการทำหน้าที่รวบรวม ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่มีการร้องเรียนแทนคณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริง โดยควรมีการแต่งตั้งอนุกรรมการจากบุคคล ดังนี้

ก. ประธานอนุกรรมการ แต่งตั้งจากกรรมการในคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการ รัฐสภา จำนวน 1 คน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในอำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการ จริยธรรมข้าราชการรัฐสภาและคณะอนุกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

ข. กรรมการ แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอบสวนตามที่ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเห็นสมควร จำนวน 3 คน

ค. เลขานุการ แต่งตั้งจากข้าราชการในตำแหน่งนิติกรในสังกัดกลุ่มงานส่งเสริม คุณธรรมและจริยธรรม จำนวน 1 คน

ง. ผู้ช่วยเลขานุการ แต่งตั้งจากข้าราชการในตำแหน่งนิติกรหรือตำแหน่ง นักทรัพยากรบุคคลในสังกัดกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม จำนวน 1 คน

ข้อเสนอประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภานี้ ผู้ศึกษาได้จัดทำ ร่างประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรม ข้าราชการรัฐสภาโดยเพิ่มอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริงและอำนาจการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพใน กระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในภาคผนวกด้วยแล้ว

### 5.2.2 ปรับปรุงโครงสร้างของกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

การปรับปรุงโครงสร้างกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมด้วยการเพิ่มอัตรากำลัง ในตำแหน่งนิติกรอีก 2 ตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อรองรับภารกิจงานด้านธุรการและด้านเลขานุการของ คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา โดยเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาในประเด็นข้อกฎหมายและการ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริง เนื่องจากจะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถทางด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก อีกทั้งต้องใช้ประสบการณ์ และทักษะในการสืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้คำให้การหรือหลักฐานต่าง ๆ ได้อย่าง ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้ โครงสร้างกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมควรมีอัตรากำลัง จำนวน 9 ตำแหน่ง ดังนี้

- 1) ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน (นักทรัพยากรบุคคล ระดับเชี่ยวชาญ) จำนวน 1 ตำแหน่ง
- 2) นักทรัพยากรบุคคล (ระดับปฏิบัติการ – ระดับเชี่ยวชาญ) จำนวน 4 ตำแหน่ง

- 3) นิติกร (ระดับปฏิบัติการ – ระดับเชี่ยวชาญ) จำนวน 3 ตำแหน่ง  
 4) เจ้าพนักงานธุรการ (ระดับปฏิบัติงาน – ระดับชำนาญงาน) จำนวน 1 ตำแหน่ง

ดังนั้น จากการศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอำนาจของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง รวมถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่ยังมีข้อจำกัดในหลายประการ ทั้งนี้ ปัญหาเรื่องอำนาจทางกฎหมายและปัญหาฝ่ายธุรการหรือเลขานุการที่ยังไม่เพียงพอและขาดทักษะในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำร่างประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา เพื่อเป็นข้อเสนอหรือแนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาที่ผ่านมา เพื่อให้คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกลไกด้านจริยธรรมของข้าราชการรัฐสภา

## บรรณานุกรม

- กฤติ พุทธิชัยอัครกุล. (2550). **หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการออกคำสั่งทางปกครอง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2537). **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_ . (2540). **สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. วารสาร รหัส 40, สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา**.
- \_\_\_\_\_ . (2551). **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จรัสการพิมพ์.
- ดวงเดือน พันธุพานิช และเพ็ญแข ประจันปัจจนึก. (2541). **รายงานการวิจัย เรื่อง จริยธรรมเยาวชนไทย ฉบับที่ 21. สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ**.
- ธานินทร์ กรีวิเชียร. (2552). **หลักนิติธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ..
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). **หลักกฎหมายทั่วไป, วารสารวิชาการศาลปกครอง**. ปีที่ 5 เล่ม 1.
- ประภาศรี สีอำไพ. (2527). **พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม**. กรุงเทพฯ: ชนประดิษฐ์การพิมพ์.
- ประวีณ ณ นคร. (2525). **คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักบริหารงานกลาง สำนักงาน ก.พ..
- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). **การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- พนม เอี่ยมประยูร. (2541). **การแสดงผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง (Motivation) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. หนังสือรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- รังสิกร อุปพงศ์. (2541). **กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง. หนังสือรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2540). เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง. หนังสือรวมบทความทางวิชาการทางกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สำนักงาน ก.พ.. (2550). คู่มือการดำเนินการทางวินัย. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: โรงพิมพ์สำนักบริหารงานกลาง สำนักงาน ก.พ..
- \_\_\_\_\_. (2557). คู่มือผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด.
- อรรถวุฒิ สุวรรณมงคล. (2540). หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์.

ภาคผนวก

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. ....

---

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

เหตุผล

โดยที่ระเบียบประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนข้อเท็จจริงและอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ยังมิได้มีการกำหนดแนวทางในการพิจารณากรณีที่มีการร้องเรียนการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่สมควรกำหนดแนวทางในการพิจารณารายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมจึงจำเป็นต้องออกประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภานี้

ร่างประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. ....

-----

โดยที่มีการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ข้อ 1 ประมวลจริยธรรมนี้เรียกว่า “ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

ข้อ 2 ประมวลจริยธรรมนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 19/1 ข้อ 19/2 ข้อ 19/3 ข้อ 19/4 และข้อ 19/5 แห่งประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

“ข้อ 19/1 เมื่อคณะกรรมการจริยธรรมได้รับรายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมแล้ว ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับรายงานไว้พิจารณาหรือไม่ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว นับแต่วันที่ได้รับรายงานดังกล่าว

ข้อ 19/2 ในการพิจารณารายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อพิจารณาว่าจะรับรายงานไว้พิจารณาหรือไม่ ให้พิจารณาเป็นการลับ และให้คณะกรรมการจริยธรรมดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงว่ารายงานดังกล่าวมีมูลหรือไม่ โดยให้มีอำนาจ ดังนี้

(1) ขอให้ผู้รายงาน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

(2) แสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดในกรณีที่เป็นการประทุษร้าย ผู้ที่จะเข้าฟังการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมได้ต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจริยธรรม

ข้อ 19/3 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงว่ารายงานดังกล่าวมีมูลหรือไม่ ให้คณะกรรมการจริยธรรมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ประกอบด้วย ประธานกรรมการแต่งตั้งจากกรรมการในคณะกรรมการจริยธรรมคนหนึ่ง กรรมการแต่งตั้งจากแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอบสวนตามที่คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาเห็นสมควรจำนวนสามคน เลขานุการแต่งตั้งจากข้าราชการในตำแหน่งนิติกรในสังกัดกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการแต่งตั้งจากข้าราชการในตำแหน่งนิติกรหรือตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลในสังกัดกลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมหนึ่งคน

ข้อ 19/4 ให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการรายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมต่อคณะกรรมการจริยธรรมให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันและให้มีอำนาจ ดังนี้

- (1) ขอให้ผู้รายงาน ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
- (2) แสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการจริยธรรมต่อไป

ข้อ 19/5 เมื่อคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณารายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเสร็จแล้วและมีมติให้รับรายงานดังกล่าวไว้พิจารณา ให้ส่งรายงานให้ผู้รายงาน ผู้ถูกกล่าวหา หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาโดยเร็วรายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมที่คณะกรรมการจริยธรรมมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา ให้คณะกรรมการจริยธรรมแจ้งให้ผู้รายงาน ผู้ถูกกล่าวหา หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ทราบโดยเร็ว”

ประกาศ ณ วันที่ .....

ประธานรัฐสภา  
ประธาน ก.ร.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	นายอรรถ มีแก้ว
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานรองประธานวุฒิสภา คนที่สอง กลุ่มงานรองประธานวุฒิสภาคนที่สอง สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถานที่ติดต่อ	387/74 เตาปูนแมนชั่น ตึก A เขตบางซื่อ แขวงบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 02 831 5843 เคลื่อนที่ : 061 4047496

