

การบูรณาการ การดำเนินการทางวินัย ทางละเมิดและทางอาญา
ในราชการประจำของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

โดยนายพิสิฐศักดิ์ สนธิรัตน์
ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในการปกครองระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นอำนาจธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย
โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจธิปไตย 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรากฎหมายให้ฝ่ายบริหารใช้ในการบริหารประเทศ

ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ตัดสินคดี วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยอาศัยตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติ
บัญญัติตราขึ้นเป็นหลักในการพิจารณาคดี

ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย

ฝ่ายบริหารมีอยู่ 2 ระดับ คือ

ระดับสูงสุด คือ อำนาจของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้วางนโยบายเรียกการปกครอง
ระดับนี้ว่า “อำนาจบริหาร” และ

ระดับรองลงมา คือ อำนาจกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตาม
นโยบาย อำนาจระดับนี้กำหนดไว้ในกฎหมายปกครองเรียกว่า “อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่ง
เป็นงานการปกครอง ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ฝ่ายปกครอง”

1. ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยแยกได้ 2
ประเภท คือ

1.1 ดำรงทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเป็นการ
ใช้อำนาจล่วงหน้า ซึ่งต่างจากตำรวจทางอาญา ซึ่งใช้อำนาจเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว

1.2 บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่ต้องทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนและ
เพื่อประโยชน์สาธารณะและกระทำโดยนิติบุคคลมหาชน ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ
เป็นผู้ทำหรือมอบให้เอกชนทำในบางกรณี โดยแบ่งบริการสาธารณะเป็น 2 ประเภท คือ

1.2.1 บริการสาธารณะทางปกครองซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบ
เรียบร้อย การป้องกันประเทศและการคลังเป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยเทคนิคพิเศษและอำนาจพิเศษ จึงมอบ
อำนาจให้เอกชนทำไม่ได้และทำเพื่อประโยชน์ประชาชนอย่างเดียว รัฐเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมด

1.2.2 บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมีวัตถุประสงค์ด้าน
เศรษฐกิจเน้นการผลิต การจำหน่าย และการบริการคล้ายเอกชน นอกจากเพื่อประโยชน์ของประชาชนแล้ว
ยังต้องการความคล่องตัวด้วย และแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่ได้มาจากค่าบริการ

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะคือ

1) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จะขังไม่ได้เพราะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน หากหยุดจะเกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง เช่นในระบบราชการไทยจึงมีหลักประกันว่าจะนัดหยุดงานไม่ได้

2) หลักว่าด้วยการปรับเปลี่ยนให้บริการสาธารณะทันสมัยอยู่เสมอเพราะมุ่งสนองตอบประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่เสมอ

3) หลักว่าด้วยความเสมอภาคของผู้ใช้บริการต่อบริการสาธารณะ เพราะเพื่อให้ประชาชนในถิ่นทุรกันดารมีโอกาสได้รับบริการที่จำเป็นเช่นเดียวกับคนเมือง แต่ไม่ใช่ว่าทุกคนต้องได้เท่าเทียมกันหมด แต่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน

4) หลักว่าด้วยความเป็นกลางของบริการสาธารณะซึ่งเป็นอีกมิติหนึ่งของหลักความเสมอภาค ผู้ให้บริการต้องมีความเป็นกลางในการให้บริการแก่ประชาชน ตามสภาพของบริการและสถานะของผู้ใช้บริการ การเลือกปฏิบัติจะเป็นไปได้เท่าที่จำเป็นและมีกฎหมายอนุญาต

2. องค์การผู้ให้บริการสาธารณะ คือ ฝ่ายปกครองและเอกชน

ฝ่ายปกครองคือ 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจ 3) หน่วยงานอื่นของรัฐ 4) องค์การมหาชน

ส่วนราชการอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นอำนาจพิเศษสามารถสั่งการได้ฝ่ายเดียว มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องอยู่ภายใต้การดูแลบังคับบัญชาอย่างเข้มงวดตามลำดับชั้น แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ขอบเขตชัดเจน ปัจจุบันประเทศไทยแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะเป็น 3 ส่วน คือ 1) ส่วนกลาง 2) ส่วนภูมิภาค 3) ส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็จะต้องถูกควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภาที่ตั้งกระทุ้งถามและจากฝ่ายบริหารด้วยตนเอง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

3. นอกจากส่วนราชการจะทำบริการสาธารณะแล้ว ยังทำการที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” หรือตำรวจทางปกครองนั่นเอง ซึ่งก็คือการกระทำที่ไม่ใช่ทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง แต่มีลักษณะกำหนดสิทธิหน้าที่ประชาชน เปลี่ยนแปลงหรือระงับสิทธิของประชาชน ให้คุณประโยชน์ต่อประชาชน แต่มีอำนาจเหนือประชาชน ใช้อำนาจนั้นสั่งการมากระทบสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชน ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน แต่ถ้าการกระทำไม่ใช่อำนาจเหนือประชาชน เป็นเรื่องในทางแพ่งในการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่ “การกระทำในทางปกครอง” ถ้าผิดสัญญาต้องฟ้องศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็น “การกระทำทางปกครอง” ถ้าไม่ปฏิบัติตามฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมาย บังคับให้ปฏิบัติได้ เช่น สั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นต้น ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้

ก. รูปแบบการกระทำทางปกครองแบ่งได้ 4 รูปแบบ

3.1 ปฏิบัติทางปกครอง คือการตรวจตราว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่

3.2 “นิติกรรมทางปกครอง” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” เมื่อฝ่ายปกครองทำไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชน กับฝ่ายปกครองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติถึงองค์ประกอบเบื้องต้นของนิติกรรมทางปกครองคือ 1) ไม่จำเป็นต้องเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไป 2) เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องมีอำนาจ 3) ในคำสั่งการอนุมัติการวินิจฉัย ต้องมีเนื้อหาสาระให้ผู้รับคำสั่งกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งและรับคำสั่งแล้วต้องรู้ว่าให้ทำอะไร 4) มีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวในลักษณะที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้รับคำสั่ง 5) ต้องมีลักษณะการใช้อำนาจปกครอง 6) มีลักษณะไปกระทบสิทธิหน้าที่ประชาชน

3.3 คำสั่งทั่วไปทางปกครองเป็นลักษณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแต่ไม่เจาะจงตัวบุคคล เช่น ป้ายจราจร

3.4 สัญญาทางปกครองต้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งต้องเป็นฝ่ายปกครอง อีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นฝ่ายปกครองด้วยกันหรือเอกชนก็ได้โดยไม่ขัดหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาอย่างเคร่งครัด แต่ยึดหลักประโยชน์สาธารณะ และต้องทำเป็นหนังสือเท่านั้น

ข. คำสั่งทางปกครองใน ก. 3.2 มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง เข้าแทนที่กฎหมายต่างๆ ทั้งหมดเพื่อให้มีขั้นตอนเดียวกัน เว้นแต่กฎหมายนั้นมีลักษณะเฉพาะตัว ฉะนั้น เมื่อเกิดมีการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ต้องนำพระราชบัญญัตินี้มาพิจารณาควบคู่กันไปกับกฎหมายที่ก่อให้เกิดอำนาจออกคำสั่งทางปกครองนั้น การทำคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น และอาจมีการคัดค้านเจ้าหน้าที่ได้เป็นต้น

4. การจัดทำ “บริการสาธารณะ” และ “การกระทำทางปกครอง” จะต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐคือรัฐภายใต้กฎหมายซึ่งรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ และการกระทำต้องชอบด้วยกฎหมาย และมีการควบคุมการชอบด้วยกฎหมาย ทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร

4.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหาร มี 2 ส่วน คือ รัฐบาลกับฝ่ายปกครอง เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้นที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยจะมีกระบวนการควบคุมหากมิชอบด้วยกฎหมายก็ต้องยกเลิกเพิกถอน ถ้าเสียหายแก่เอกชนต้องมีการชดเชย แต่ฝ่ายรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

4.2 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย มี 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ

4.2.1 ควบคุมภายในองค์กรฝ่ายบริหาร โดยผู้บังคับบัญชา โดยผู้กำกับดูแลและการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

4.2.2 ควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และโดยองค์กรตุลาการซึ่งมีความสำคัญที่สุดปัจจุบันคือศาลปกครอง

5. อำนาจกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นระบบราชการซึ่งดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย คืออำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องมีองค์กรในการบริหารกิจการของรัฐโดยกำหนดว่าเมืองค์บริหารอย่างไรมีหน้าที่อะไร ความรับผิดชอบแค่ไหน เพื่อสนองความต้องการประชาชนด้วยการจัดทำบริการสาธารณะและการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยมีหลักการสำคัญเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนด้วยการใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง เป็นหลักการรวมอำนาจ ส่วนภูมิภาคเป็นหลักการแบ่งอำนาจ และส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการกระจายอำนาจ

5.1 สำหรับส่วนกลางมี (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวง หรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยส่วนราชการตาม (1) - (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวงรวมแล้วมีทั้งหมด 20 กระทรวง และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่มีฐานะเป็นกรม 9 ส่วนราชการ และได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง รวมทั้งส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงด้วย ส่วนการแบ่งส่วนราชการของกรมหรือเทียบเท่าเป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

6. เมื่อมีส่วนราชการแล้วก็ต้องมีคนมาปฏิบัติงานซึ่งคนหรือที่เรียกกันว่าบุคลากรนั้นอยู่ในปัจจัย 4 ประการที่สำคัญของการบริหารคือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือเรียกสั้นๆ ว่า 4M,s ซึ่งบุคลากรที่ปฏิบัติอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม มีอยู่ 3 ประเภท คือ 1) ข้าราชการ 2) ลูกจ้าง 3) พนักงานราชการ

6.1. ข้าราชการแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ โดยข้าราชการประจำแบ่งเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ข้าราชการทหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละประเภทและแต่ละกลุ่มได้มีกฎหมายบัญญัติในส่วนรายละเอียดไว้โดยเฉพาะ

สำหรับข้าราชการพลเรือนซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้น เป็นข้าราชการประจำประเภทข้าราชการพลเรือนสามัญ

6.2 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนที่สำคัญ ดังนี้

6.2.1 องค์การกลางบริหารงานบุคคล 4 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเรียกโดยย่อว่า ก.พ.มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการและกรรมการที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการโดยมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและเรื่องอื่นๆที่สำคัญ รวม 15 ประการ

(2) คณะอนุกรรมการสามัญซึ่งประจำกระทรวง ประจำกรม ประจำจังหวัด โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดนั้นๆ

(3) คณะอนุกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านเช่นการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

(4) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเรียกโดยต่อว่า “สำนักงาน ก.พ.” มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. และตามที่ ก.พ.มอบหมาย โดยมีหน้าที่รวม 12 ประการ

6.2.2 ข้าราชการพลเรือนสามัญมี 3 ประเภท คือ 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ 2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ 3) ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ

6.2.3 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญมี 3 ประเภท คือ 1) ประเภททั่วไป 2) ประเภทวิชาชีพ 3) ประเภทบริหารระดับสูงหรือระดับกลาง โดยมีระดับตำแหน่ง 11 ระดับ และตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีตำแหน่งใด ระดับใด อยู่ในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใดเป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด โดยประสานงานกับสำนักงานงบประมาณเพื่อตั้งเป็นอัตราเงินเดือน สำหรับการบรรจุข้าราชการพลเรือนมี 8 กรณี ส่วนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งมี 5 กรณี มีการให้บำเหน็จความชอบและการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการข้าราชการพลเรือนจะต้องมีวินัยและการรักษา วินัย หากทำผิดวินัยมีโทษ 5 สถาน ซึ่งแยกเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงกับร้ายแรง ก่อนถูกลงโทษต้องดำเนินการทางวินัยก่อนส่วนใหญ่คือการสอบสวน สำหรับการออกจากราชการนั้นมี 5 กรณี และมีสิทธิอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้

สำหรับข้าราชการพลเรือนในพระองค์และข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษนั้น เป็นกรณีเฉพาะไม่ใช่กรณีทั่วไป จึงไม่มีปฏิบัติงานในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

6.3 ลูกจ้างประจำ เป็นบุคลากรในภาครัฐประเภทหนึ่งซึ่งกำหนดตำแหน่งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้ปฏิบัติงานเสริมการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพในลักษณะงานประเภทใช้แรงงาน ฝีมือ ความชำนาญ และประสบการณ์เป็นหลัก

6.3.1 งานบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับลูกจ้างเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 โดยกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดค่าจ้าง สำหรับสิทธิประโยชน์นั้นจะได้รับสวัสดิการเช่นเดียวกับข้าราชการ แต่จะมีสิทธิแตกต่างไปจากข้าราชการอยู่บางประการที่สำคัญคือลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ สำหรับประโยชน์เกี่ยวกับลูกจ้างและค่าตอบแทนอื่น ก็ได้รับเพียงบางประเภทไม่เท่ากับข้าราชการมี และลูกจ้างยังไม่มียศกรกลางในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง คงมีหลายส่วนราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ส่วนราชการขอกำหนดตำแหน่งไปยังสำนักงบประมาณ ตามอัตราค่าจ้างที่กระทรวงการคลังกำหนด แล้วส่วนราชการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งต่อไป โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้ส่วนราชการปฏิบัติสำหรับเรื่องวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การออกจากราชการ ส่วนใหญ่มีลักษณะคล้ายกับข้าราชการ ซึ่งบางกรณีให้น้ำวิธีการที่ปฏิบัติกับข้าราชการมาบังคับใช้โดยอนุโลม

6.4 พนักงานราชการ เกิดจากแนวความคิดในระบบ “ลูกจ้างสัญญาจ้าง” ซึ่งเป็นการจ้างงานในระบบใหม่ในหน่วยงานภาครัฐ เน้นให้มีรูปแบบการจ้างที่มีความหลากหลาย ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “พนักงานราชการ” โดยมีกลไกของระบบพนักงานราชการประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร) มีรองนายกรัฐมนตรีที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการ มีอนุกรรมการ พนักงานราชการด้านต่างๆ 3 คณะ โดยมีเครื่องมือในการบริหารจัดการคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 และประกาศของคณะกรรมการฯ ที่เกี่ยวข้อง ในระเบียบดังกล่าวนี้ แบ่งเนื้อหาเป็น 6 หมวด คือ 1 พนักงานราชการ 2 ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ 3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน 4 วินัยและการรักษาวินัย 5 การสิ้นสุดสัญญาจ้าง 6 คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการและบทเฉพาะกาล

6.4.1 สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดระบบพนักงานราชการขึ้นภายใต้ปรัชญาที่ว่า เป็นทางเลือกการจ้างงานภาครัฐให้ยืดหยุ่นและคล่องตัวเน้นสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของคน เป็นต้นโดยมีวิธีการจ้างได้ทุกลักษณะของงานตั้งแต่ที่ปรึกษาระดับสากลถึงงานบริการ มีภาพลักษณ์ที่มีเกียรติและศักดิ์ศรีในฐานะบุคลากรของรัฐทำงานควบคู่ไปกับข้าราชการ

7. สำหรับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนด โดยแบ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง 5 ส่วนราชการ และราชการบริหารส่วนภูมิภาค 1 ส่วนราชการ ทุกจังหวัดโดยในแต่ละส่วน

ราชการได้มีการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และมีกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงฯ ในรูปพระราชบัญญัติ 14 ฉบับ ในรูปพระราชกฤษฎีกา 1 ฉบับ โดยแบ่งเป็นกรณีทั่วไป 13 ฉบับ ในฐานะเป็นราชการ โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและการกระทำทางปกครอง เช่น การดำเนินการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 เป็นต้น และกรณีเฉพาะ 2 ฉบับ ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ

8. ในส่วนของบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มี 3 ประเภท เช่นกันคือ ข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ

บุคคลทั้งสามประเภทนี้ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพื่อให้เกิดผลดีในการบริหารงานสาธารณะ และการกระทำทางปกครองตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กำหนด มิฉะนั้นจะต้องรับผิดชอบ (1) ทางวินัย (2) ทางละเมิด (3) ทางอาญา ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายต่างกันแต่ละชนิด และภายในแต่ละชนิดนั้น แบ่งเป็น (ก) กฎหมายสารบัญญัติ ที่บัญญัติถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ และ (ข) กฎหมายวิธีสบัญญัติที่บัญญัติถึงการที่จะให้ล่วงรู้ว่ามีผู้ใดกระทำการอันควรต้องรับผิดชอบหรือรับโทษ

8.1 การรับผิดชอบทางวินัยและวิธีการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษของบุคลากรทั้ง 3 ประเภท มีหน่วยบริหารงานบุคคลกลางแตกต่างกัน

8.1.1 วินัยข้าราชการพลเรือนคือการอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน ซึ่งก็คือสิ่งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้ข้าราชการพลเรือนควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาเช่นมาตรา 83 และมาตรา 99 เป็นต้น

8.1.1.1 วินัยข้าราชการพลเรือนมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศเพื่อให้ประชาชนเชื่อถือศรัทธาข้าราชการการปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องนำทางไปในทางที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของราชการ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในที่สุด

8.1.1.2 กฎหมายในทางวินัยข้าราชการพลเรือนมีทั้งกฎหมายสารบัญญัติ คือข้อกำหนดทางวินัยที่ห้ามไม่ให้กระทำและบังคับให้กระทำ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ ที่บัญญัติถึงขั้นตอนการขั้นตอนในการพิจารณาเพื่อค้นหาให้รู้ว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดทำผิดวินัยหรือไม่สมควรได้รับโทษสถานใด

8.1.2 สำหรับวินัยลูกจ้างนั้นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 มีทั้งสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเช่นกัน บางกรณีอนุโลมให้ใช้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

8.1.3 ในส่วนวินัยพนักงานราชการนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 มีทั้งสับัญญัติและวิธีสารบัญญัติบางกรณีกำหนดให้ส่วนราชการกำหนดขึ้นเองได้ตามความเหมาะสม

8.2 ความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเอกชนมีบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ซึ่งมีสภาพบังคับโดยใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนต่อเอกชนซึ่งเท่าเทียมกัน แต่บางกรณีเกิดขึ้นระหว่างบุคลากรของส่วนราชการทำให้ราชการเสียหายหรือเอกชนเสียหาย เกิดความไม่เท่าเทียมกันจึงเกิดเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน

8.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นตัวบทหลักในเรื่องละเมิดแต่ยังมีบทบัญญัติขยายความและเป็นข้อยกเว้นตั้งแต่มาตรา 421 ถึง 452 ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติโดยในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำต่อหน่วยงานของตนเอง กระทรวงการคลังกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องละเมิดไว้ซึ่งเป็นเรื่องวิธีสับัญญัติภายในใช้บังคับกับส่วนราชการคือระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง โดยใช้หลักการในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พิจารณาโดยคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดชอบทางแพ่ง ถ้าผลปรากฏว่าเป็นการละเมิดและถ้าผู้กระทำไม่ยอมชดใช้ก็ต้องฟ้องร้องต่อศาลต่อไป ต่อมาระเบียบความรับผิดชอบทางแพ่งและหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องได้ถูกยกเลิกไปแล้ว เพราะได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งสาระสำคัญส่วนใหญ่เป็นกฎหมายสารบัญญัติเพื่อใช้กับหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะด้วยเหตุผลที่ว่า การปล่อยให้ใช้หลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องถูกฟ้องไล่เบี้ยเต็มจำนวน และยังต้องนำหลักการเรื่องเจ้าหน้าที่ร่วมมาใช้บังคับด้วยเกิดความไม่เป็นธรรมทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจทำงานเกรงจะต้องรับผิดชอบจึงควรให้รับผิดชอบเฉพาะจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น จากนั้นก็ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นวิธีสับัญญัติภายในฝ่ายบริหารเพื่อรองรับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

8.2.2 ฉะนั้นข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าว โดยไม่นำหลักความรับผิดชอบในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการชดใช้มาใช้ในการทำละเมิดของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและส่วนราชการสามารถบังคับคดีได้โดยตรง ไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่หลักการซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดในเรื่องละเมิดตามมาตรา 420 ยังคงนำมาใช้อยู่

8.3 สำหรับความผิดทางอาญานั้น เป็นเรื่องการกระทำที่กระทบกระเทือนสังคม และขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการในทางอาญาแทนผู้เสียหายในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตั้งแต่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล แต่บางกรณีผู้เสียหายก็ดำเนินการเองได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ซึ่งทางราชการจะให้มีการดำเนินคดีอาญาเมื่อเป็นกรณีที่บุคลากรนั้นทำความเสียหายแก่ราชการซึ่งส่วนใหญ่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

9. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติถึงวินัยและการรักษาวินัยอยู่ในมาตรา 80 ถึง 101 ซึ่งมีทั้งข้อห้ามและข้อบังคับให้ปฏิบัติและวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาเสริมสร้างวินัยป้องกันมิให้ทำผิดวินัยกระบวนการหาคนทำผิดวินัยมาลงโทษ โดยสอดคล้องกับหลักการในการให้บริการสาธารณะและการกระทำทางปกครอง เช่น บริการสาธารณะจะทันสมัยต่อเนื่องเสมอภาคและเป็นกลางได้นั้นผู้กระทำต้องไม่ทุจริตดังเช่นมาตรา 82 วรรคสาม บัญญัติว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นการความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น โดยข้อห้ามหรือข้อบังคับใดไม่ได้บัญญัติว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรงข้อห้ามหรือข้อบังคับนั้นเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

9.1 โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก

9.2 การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ และเนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ควบคู่กันไปด้วย

10. การดำเนินการทางวินัยและก่อนดำเนินการทางวินัยกับการดำเนินการทางละเมิดและก่อนดำเนินการทางละเมิดสามารถบูรณาการร่วมกันด้วยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนชุดเดียวกันดังนี้

10.1 การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ลูกจ้างและพนักงานราชการนั้นเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีลักษณะคล้ายกันดังนี้

10.1.1 กรณีต้องดำเนินการทางวินัยทันที เมื่อปรากฏว่ากรณีมีมูลควรกล่าวหาว่าทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้ว ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะรู้โดยวิธีใดก็ตาม เช่นกรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลการสืบสวนว่ามีมูลการทุจริต เป็นต้น โดยต้องดำเนินการทางละเมิดด้วย

10.1.2 กรณีต้องสอบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นก่อน คือ กรณีเป็นที่สงสัยแต่ยังไม่มีพยานหลักฐาน โดยผู้บังคับบัญชาจะมอบให้ผู้ได้บังคับบัญชาทำแทน ในรูปคณะกรรมการหรือบุคคลคนเดียวก็ได้ แล้วให้เสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาพิจารณา ถ้ากรณีไม่มีมูลความผิดก็ยุติเรื่อง ถ้ากรณีมีมูลก็ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าผู้บังคับบัญชาระดับใด แต่ในทางปฏิบัติจะ

เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ที่ให้มีการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่ามีเหตุควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งสามารถตั้งเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันได้ผลการพิจารณาเป็นประการใดให้เสนอผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งกรรมการพิจารณา

10.1.2.1 ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่องได้ทั้งทางวินัยและทางละเมิด แต่ถ้าเห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงก็ดำเนินการทางวินัยเฉพาะกรณีไม่ร้ายต่อไป ซึ่งจะไม่เป็นความรับผิดทางละเมิดเพราะเป็นกรณีไม่เกิดความเสียหาย แต่ถ้าเกิดความเสียหายก็จะเป็นความผิดวินัยร้ายแรงและละเมิดด้วย

(1) จึงสามารถตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกรณีความผิดร้ายแรงและตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นคณะเดียวกันได้เพราะมีเหตุแห่งการตั้งคณะกรรมการในลักษณะเดียวกันและแม้ความผิดชัดแจ้งถ้ากรณีเกิดความเสียหายแก่ทางราชการด้วยคณะกรรมการก็ต้องสอบต่อไปเพื่อให้ทราบถึงกรณีอาจมีผู้เกี่ยวข้องที่ทำให้ความเสียหายทั้งในทางวินัยและทางละเมิด และเพื่อพิจารณาว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติราชการหรือไม่ เพราะผลการรับผิดทางละเมิดและการชดใช้จะไม่เหมือนกัน

(2) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบทั้ง 2 กรณี เป็นผู้มีตำแหน่งเดียวกันยกเว้นราชการส่วนภูมิภาคในบางกรณีแต่ก็ได้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว

(3) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการนั้น สามารถตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นคณะเดียวกันได้เป็นส่วนใหญ่ เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายที่มีไซ “ข้าราชการพลเรือน” รวมเป็นคณะกรรมการสอบสวนด้วย สำหรับจำนวนกรรมการนั้น เห็นว่าหากแต่งตั้งเพียง 5 คน ตามระเบียบอาจไม่พอและจะเกิดความเสียหาย จึงสามารถแต่งตั้งเกินกว่า 5 คนได้

(4) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการใช้ร่วมกันได้ไม่เกิดความเสียหายแก่ฝ่ายใด แต่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความเสียหายได้รับทราบให้ชัดเจนขึ้นในเรื่องละเมิด

(5) เรื่องการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาและกรรมการทราบก็เช่นเดียวกันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความเสียหายในเรื่องละเมิดได้ชัดเจนขึ้น

(6) การดำเนินการขั้นแรกของประธานกรรมการ องค์ประชุมและการลงมติมีลักษณะเช่นเดียวกันทั้งสองกรณี

(7) การคัดค้านกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. กำหนดให้มีการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ถ้ามีเหตุที่กำหนดไว้ แต่ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้กำหนดเรื่องการคัดค้านคณะกรรมการไว้ ฉะนั้น หากจะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดียวกันจะนำเรื่องการคัดค้านในทางวินัยมาใช้คัดค้านกรรมการทางละเมิดไม่ได้ เพราะผู้ถูกสอบได้ประโยชน์แต่เป็นโทษกับกรรมการ จึงต้องพิจารณาก่อนว่า การคัดค้านจะมีได้ในกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิดหรือไม่

(7.1) พิจารณาแล้วเห็นว่า การสอบสวนทางวินัยเป็นการพิจารณาทางปกครองและผู้ถูกกล่าวหาเป็นคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีหลักการเรื่องการคัดค้านเจ้าหน้าที่ไว้ด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว เหตุคัดค้านตามกฎหมาย ก.พ. มีหลักประกันต่ำกว่าเหตุคัดค้านตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องนำเหตุคัดค้านตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ และการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก็เป็นการพิจารณาทางปกครองเช่นกัน ดังนั้น จึงสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ หากมีเหตุคัดค้านก็นำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้ด้วยกันได้

(8) การเปลี่ยนคณะกรรมการนั้นกำหนดไว้เฉพาะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่โดยหลักการบริหารทั่วไป ผู้บังคับบัญชาสามารถเปลี่ยนคำสั่งได้เพราะไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ฉะนั้น หากจะมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการย่อมกระทำได้ในคราวเดียวกัน ทั้งการสอบสวนวินัยและสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จึงยอมแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งสองกรณีเป็นชุดเดียวกันเพื่อดำเนินการไปพร้อมกันได้

(9) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน

(9.1) อำนาจของกรรมการสอบสวนทางวินัย

(9.1.1) เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อเป็นการคุ้มครองและควบคุมผู้เป็นเจ้าพนักงานและมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวนและให้มีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการหน่วยงานบุคคลมาชี้แจงหรือส่งเอกสารถ้าไม่มาหรือไม่ส่งจะมีโทษทางอาญา และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะไม่มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่ก็เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งจะได้รับการคุ้มครองและถูกควบคุมด้วยเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และสามารถใช้อำนาจในฐานะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ด้วย

(9.2) หน้าที่คณะกรรมการสอบสวนทั้ง 2 กรณี นั้นเป็นเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยความร่วมมือของคู่กรณีไม่จำต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีกล่าวอ้างและคณะกรรมการสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เสมอ ซึ่งเป็นระบบไต่สวน ฉะนั้น จึงดำเนินการพิจารณาไปพร้อมกันได้ โดยตั้ง

คณะกรรมการเป็นชุดเดียวกัน และตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยได้กำหนดขั้นตอนการสอบสวนที่มีลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกันตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวนจนเสร็จสิ้นภารกิจ แต่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดมิได้มีเช่นนี้คงมีแต่หัวข้อการสอบสวนตามที่กระทรวงการคลังกำหนดเท่านั้น เท่ากับให้ดุลพินิจคณะกรรมการจะจัดลำดับการสอบก่อนหลังอย่างไรก็ได้ ซึ่งไม่เป็นมาตรฐาน ฉะนั้น สามารถนำขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยมาใช้ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดได้ โดยนำหัวข้อการสอบสวนความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังกำหนดมาใช้ร่วมด้วย จึงสามารถตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นชุดเดียวกันได้

(9.3) นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถนำหลักการเรื่องการสอบสวนทางวินัยในส่วนอื่นที่ปรากฏในกฎหมาย ก.พ. มาใช้ควบคู่ไปกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องในหัวข้อต่อไปตามลำดับต่อจากลำดับที่ (9) ดังนี้ (10) หลักเกณฑ์การสอบสวนทั่วไปซึ่งรวมทั้งเรื่ององค์คณะกรรมการ การลงมติ การแจ้งฐานะของกรรมการ การสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน พยานเอกสารหรือวัตถุ การบันทึกถ้อยคำ (11) การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น (12) การแจ้งข้อกล่าวหา (13) การสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา กรณีรับสารภาพและปฏิเสธ กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาพบหรือไม่ยอมลงชื่อ (14) การกำหนดประเด็น (15) การสอบสวนพยานบุคคล (16) การสอบสวนปรากฏการณ์ทำผิดเรื่องอื่น (17) การสอบสวนพาดพิงไปถึงผู้อื่น (18) การสอบสวนผู้หย่อนความสามารถหรือบกพร่องต่อหน้าที่ซึ่งมีกรณีทางราชการเสียหาย (19) การสอบสวนกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุด (20) ผู้ถูกกล่าวหาย้ายหรือโอน (21) การสอบสวนกรณีเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา (22) การรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งเพื่อการบูรณาการสมบูรณจึงต้องนำหัวข้อการสอบความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยสังเขป ซึ่งกระทรวงการคลังกำหนดให้ใช้กรณีละเมิดมาใช้ร่วมกันได้ (23) การรายงานผลการสอบสวน (24) การสอบสวนเพิ่มเติม (25) การตรวจความถูกต้องของการสอบสวน และ (27) กำหนดระยะเวลาสอบสวน ทั้งนี้เพราะไม่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้เกี่ยวข้องจึงไม่ขัดต่อหลักนิติรัฐ

ยกเว้นหัวข้อที่ (26) เรื่องการสั่งการของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นการพิจารณาสั่งการเต็มรูปแบบขั้นตอนตามกฎหมาย ก.พ. ที่ดำเนินการกับข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่การสั่งการสำหรับลูกจ้างและพนักงานราชการ ไม่มี อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดมาเกี่ยวข้อง โดยมีเฉพาะผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามระเบียบเกี่ยวกับลูกจ้างและพนักงานราชการเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งการ สำหรับในส่วนการสั่งการกรณีสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดนั้นต้องแยกหัวข้อพิจารณาจากเรื่องวินัย แม้จะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดียวกันและดำเนินการสอบสวนเดียวกันก็ตาม เพราะมีหลักการพิจารณาและขั้นตอนต่อไปที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นการสิ้นสุดการบูรณาการแล้ว ยกเว้น (27) ซึ่งใช้ได้ในระหว่างการสอบสวนในช่วงต่างๆ จากนั้นก็เข้าสู่ระบบปกติของแต่ละเรื่อง

11. ภายหลังการสอบสวน

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับสำนวนสอบสวนแล้วเห็นว่า

ก. กรณีไม่ร้ายแรง ก็ส่งลงโทษไปตามควรแก่กรณี

ข. กรณีร้ายแรง ถ้าคณะกรรมการหรือผู้มีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าร้ายแรงก็ส่งให้อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดแล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่ออ.ก.พ.นั้นๆ มีมติเป็นประการใดผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็สั่งให้เป็นไปตามนั้น ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้วแต่กรณี

กรณีถูกจ้างประจำเมื่อได้รับสำนวนสอบสวนแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นเป็นประการใดก็ส่งไปตามนั้นแล้วแต่กรณี แต่ผู้ถูกส่งลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้แล้วแต่กรณีเช่นเดียวกัน

สำหรับกรณีพนักงานราชการนั้นเมื่อได้รับสำนวนสอบสวนแล้วหัวหน้าส่วนราชการมีความเห็นเป็นประการใดก็ส่งไปตามนั้น ซึ่งพนักงานราชการผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้

กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น เมื่อผู้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการได้รับสำนวนสอบสวนแล้วจะให้สอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ จากนั้นให้วินิจฉัยสั่งการว่า มีผู้ต้องรับผิดชอบหรือไม่ จำนวนเท่าใด แต่ยังไม่ต้องแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แล้วให้รับส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณา เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามกระทรวงการคลังแล้วแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยออกคำสั่งให้ชำระเงินในกรณีทำละเมิดในการปฏิบัติการตามหน้าที่หรือฟ้องศาลในกรณีที่ทำละเมิดไม่ใช่ในการปฏิบัติตามหน้าที่ โดยแจ้งไปด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้พร้อมอายุความฟ้องคดีไปด้วย แต่ต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีต่อศาล

สำหรับการดำเนินคดีอาญานั้นยังไม่ต้องดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ (เว้นแต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วมีมติให้แจ้ง) จนกว่าผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษไล่ออกฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อแจ้งความร้องทุกข์แล้ว ขบวนการยุติทางอาญาก็จะเริ่มขึ้น แต่ถ้าเป็นความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแม้จะถูกไล่ออกหรือปลดออกก็ไม่มีผลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและไม่มีความผิดทางอาญาจึงไม่ต้องมีการแจ้งความร้องทุกข์

12. ข้าราชการพลเรือนสามัญ ถูกจ้างประจำ พนักงานราชการ เมื่อถูกส่งลงโทษทางวินัยและใช้สิทธิอุทธรณ์ตลอดจนฟ้องคดีต่อศาลถือได้ว่าการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายทั้งภายในและภายนอกองค์กร อันเป็นไปตามหลักของนิติรัฐแล้ว

13. การบูรณาการโดยการตั้งคณะกรรมการสอบชุดเดิวนั้นเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรและประชาชนผู้เกี่ยวข้องที่ไม่ต้องมาเป็นพยานซ้ำซากทำให้การสอบสวนได้รวดเร็วคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการทำงานเป็นการใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำหรับการแจ้งความร้องทุกข์เมื่อได้ข้อเท็จจริงประจักษ์ชัดว่าทุจริตเสียก่อนเพื่อขัวญและกำลังใจของบุคลากร

14. สำหรับข้อเสนอแนะนั้น ควรให้ส่วนราชการในกระทรวงนำไปปฏิบัติและแจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาและควรเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎ ก.พ. ให้ข้าราชการฝ่ายอื่นเข้ามาเป็นกรรมการสอบสวนได้ เมื่อมีความจำเป็น และควรเสนอปรับปรุงแก้ไขระเบียบฯ โดยกำหนดให้ไม่จำกัดจำนวน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเพื่อการระดมสมองในกรณีจำเป็นตลอดจนปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนว่าการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดนั้นเป็นกรณีที่รู้ตัวผู้ทำให้เกิดความเสียหายแล้วหรือไม่เพื่อความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง