

ปัญหาในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการ
ทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

THE PROBLEMS REGARDING CIVIL SERVANTS ACCUSED OF SERIOUS
DISCIPLINARY IN ACCORDANCE WITH THE RULE OF CIVIL SERVICE
COMMISSION TOWARDS DISCIPLINARY ACTION 2013

นฤชา แก้วอุดมวัชร¹ อานุกาพ รักษ์สุวรรณ² และมนตรี พานิชยานวัฒน์³
หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ
โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
narucha_na@hotmail.com

รับบทความ : 19 มิถุนายน 2566 แก้ไขบทความ : 20 ธันวาคม 2566 ตอบรับบทความ : 30 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวินัยและผู้เชี่ยวชาญด้านวินัยของสำนักงาน ก.พ. ผู้บริหารที่รับผิดชอบงานด้านบริหารงานบุคคล พนักงานอัยการ ทนายความ และผู้ปฏิบัติงานด้านสอบสวนวินัยข้าราชการ

ผลการวิจัยพบว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถ ขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา อีกทั้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาการไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารในส่วนของการสอบสวนและไม่สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ควรเพิ่มเติมข้อกำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถถึงใช้สิทธิเข้าถึงและการรับทราบพยานเอกสาร คัดสำเนาพยานเอกสารและนำทนายความมาช่วยปรึกษาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการได้รับทราบพยานหลักฐานและเข้าใจข้อกล่าวหา

คำสำคัญ: วินัยข้าราชการพลเรือน, การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, การเข้าถึงพยานเอกสารของผู้ถูกกล่าวหา

¹ นักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชนและการบริหารงานยุติธรรม โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Abstract

This study aims to investigate the problems of civil servants who were accused of serious disciplinary regard with the Rule of Civil Service Commission towards Disciplinary Action (2013). This is qualitative collected data by in-depth interviews. The key informants were executive officer and specialist in discipline of the Office of the Civil Service Commission, executive officer of human resource, prosecutors, lawyers and disciplinary investigating officials.

The results showed that the accused could not request to examine the documentary evidence before acknowledging the allegations or clarifying the allegations. Moreover, the accused are unable to copy documentary evidence and cannot bring lawyers to consultants in the process of examining or copying documentary evidence in the process of serious disciplinary proceedings. It suggests that it should increase provisions for the accused to exercise the right of access and acknowledgment of documentary evidence as well as copies of documentary evidence. Also, it must allow the accused to bring a lawyer for helping in the examination of documentary evidence or copying documentary evidence in the process of serious disciplinary action because this is granted fairness in acknowledging evidence and understanding the allegation.

Keyword: Civil service discipline, Serious disciplinary actions, Civil Service Act 2008, The Rule of Civil Service Commission towards Disciplinary Action 2013, Accessing document evidence of the accused

บทนำ

การกระทำของข้าราชการพลเรือนต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้ข้าราชการจะต้องยึดถือและปฏิบัติในทางที่ถูกที่ควรอันเป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ม.ป.ป.) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัย โดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2554)

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลักษณะ 3 หมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย และหมวด 7 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ก.พ. แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ การดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงและการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) การดำเนินการทางวินัยย่อมกระทบสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา งานวิจัยที่ผ่านมาระบุว่าหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนการดำเนินการทางวินัยมักพบปัญหาว่าแต่ละหน่วยงานมีกระบวนการที่ดำเนินงานที่ไม่เหมือนกัน อาทิเช่น บางหน่วยงานได้กำหนดเงื่อนไขในการประชุมครั้งแรกไว้ว่าจะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยภายในระยะเวลาที่วัน ในขณะที่บางหน่วยงานไม่ได้กำหนด นอกจากนี้ การประชุมพิจารณาลงมติอันเป็นขั้นตอนแจ้งข้อกล่าวหาและกรรมการจะทำการสรุป

พยานหลักฐาน ที่ยังมีหลักเกณฑ์ที่ลักลั่น โดยมีหลายหน่วยงานที่ยังคงใช้แบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว.3 เดิม ส่งผลให้ขั้นตอนหรือกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยที่มีมาตรฐานแตกต่างกัน และย่อมกระทบต่อสิทธิของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา (ตรีเนตร สาระพงษ์, อรรถพงษ์กาวาฬ และชรรค์เพชร ชายทวีป, 2565) ยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยอีกหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ตาม งานวิจัยสิทธิของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 อันเนื่องมาจากการเข้าถึงพยานเอกสารและหลักฐานปรากฏยังไม่มีปรากฏออกมา การศึกษาในครั้งนี้จึงได้ศึกษาในเรื่องพยานเอกสารซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณารับฟังพยานหลักฐานในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้อย่างไร

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดข้าราชการต้องรักษาวินัย โดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ในกฎ ก.พ. ว่าด้วย การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

- (1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต
- (2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- (3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ
- (4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (5) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง
- (6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
- (8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

2. กระบวนการดำเนินการทางวินัยร้ายแรงของข้าราชการพลเรือน

เมื่อมีการกระทำความผิดอย่างร้ายแรง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการและระยะเวลากระบวนการดำเนินการทางวินัย ดังนี้ (สำนักมาตรฐานวินัย, 2551)

(1) ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ใต้บังคับบัญชามีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำรงตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกันซึ่งได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การสอบสวนในกรณีที่มีข้าราชการร่วมกระทำความผิดนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันและพิจารณาจากพยานหลักฐานเดียวกันอีกด้วยซึ่งจะทำให้ผลการสอบสวนและพิจารณาเป็นไปอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว โดยคำสั่งดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญประกอบด้วย 1) ชื่อ และตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา 2) เรื่องที่กล่าวหา (พฤติการณ์ที่เป็นการกระทำความผิดวินัย) และ 3) ชื่อคณะกรรมการสอบสวน

ทั้งนี้ ตามแบบคำสั่งตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด และแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบว่าได้ตนถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องใด และผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยเพื่อจะได้ใช้สิทธิคัดค้าน หากผู้นั้นมีเหตุตามกฎหมายที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาได้คัดค้านโดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้กรรมการสอบสวนผู้ที่ถูกคัดค้านนั้นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนและเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนทราบว่า ตนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหาอันเป็นกรอบในการดำเนินการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนเป็นสิทธิที่สำคัญข้อหนึ่งของผู้ถูกกล่าวหาที่จะทำให้การสอบสวนเป็นไปอย่างยุติธรรมและปราศจากอคติ และหากกรรมการสอบสวนเห็นว่าตนมีเหตุแห่งการคัดค้านก็สามารถแจ้งเรื่องให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการได้เช่นกัน

(2) คณะกรรมการสอบสวนจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐาน หากพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยก็ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัยก็ให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป

(3) คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเมื่อข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยตามที่เรื่องที่ถูกกล่าวหาให้คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด (แบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา (ดว.5)) ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์กระทำการที่เป็นความผิดวินัย สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยจะระบุข้อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ แจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้ โดยทำบันทึกเป็น 2 ฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน 1 ฉบับ

และให้ผู้ถูกกล่าวหา 1 ฉบับ ในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตรวจสอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยอมรับสารภาพว่ากระทำความผิดตามที่ปรากฏพยานหลักฐานหรือไม่หากรับสารภาพคณะกรรมการสอบสวนจะพิจารณาลงมติเพื่อทำรายงานการสอบสวนก็ได้ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่รับสารภาพจะต้องแจ้งวิธีการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

(4) การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตลอดจนให้สิทธิในการนำสืบหรืออ้างพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อหักล้างพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้ โดยคณะกรรมการสอบสวนกำหนดวันเวลาสถานที่และวิธีการชี้แจงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบในกรณีที่ไม่สามารถชี้แจงได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณากำหนดใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาต้องร้องขอก่อนครบกำหนดระยะเวลา กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนดถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นสมควรให้โอกาสชี้แจงเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ผู้ถูกกล่าวหาอาจชี้แจงด้วยวาจาเป็นหนังสือหรือวิธีการอื่นใดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาอาจกล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมเพื่อประกอบการพิจารณาได้

(5) การประชุมเพื่อพิจารณาลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากเป็นความผิดวินัยจะเป็นความผิดวินัยตามบทบัญญัติใดและควรได้รับโทษสถานใดจากนั้นจึงจัดทำรายงานการสอบสวน เพื่อเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาต่อไปตามแบบรายงานการสอบสวน (ดว.6) ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดโดยต้องมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐาน และความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ ในรายงานการสอบสวน กรรมการสอบสวนต้องลงลายมือชื่อทุกคน เว้นแต่มีเหตุความจำเป็นก็ให้ประธานกรรมการบันทึกเหตุอันไว้และสำหรับในกรณีที่กรรมการใดมีความเห็นแย้งก็ให้ระบุความเห็นนั้นไว้ในรายงานการสอบสวนด้วยซึ่งความเห็นโดยละเอียดจะเป็นบันทึกแนบท้ายรายงานการสอบสวนก็ได้

(6) การดำเนินการสอบสวนเป็นไปรอบระยะเวลาเร่งรัดเวลาตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กล่าวคือ ให้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จภายใน 120 วันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมครั้งแรก และสามารถขยายได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน โดยในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนจะไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวน สามารถวางกรอบระยะเวลาได้ตามความเหมาะสม ในกรณีที่การสอบสวนไม่แล้วเสร็จได้ภายใน 180 วัน ก็ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานไปยัง อ.ก.พ. กระทรวงที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เพื่อเร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(7) เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนแล้ว หากเห็นว่า การสอบสวนไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้อง หรือกรณีควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม และเมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้พิจารณามีความเห็นเพื่อสั่งหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณีพิจารณาต่อไป

3. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ตราขึ้นเพื่อรองรับ “สิทธิได้รู้” (right to know) ของประชาชน โดยผู้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการ และหน่วยงานของรัฐนั้นได้แก่ บุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทย และนิติบุคคลซึ่งตามกฎหมายจัดว่ามีสัญชาติไทย ซึ่งประชาชนที่ขอใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีประโยชน์ได้เสีย หรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิในการเข้าตรวจสอบเอกสารที่หน่วยงานของรัฐจัดบริการไว้ หรือขอข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะรายเป็นไปตามหลักการให้ข่าวสารแก่เอกชนโดยไม่คำนึงถึงฐานะ ซึ่งการเปิดเผยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไปอย่างแพร่หลาย ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ และข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนเข้าตรวจสอบเฉพาะราย ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอเฉพาะรายพิจารณาในเชิงรูปแบบ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายฉบับนี้คือเอกชนซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้แต่มิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องไม่เป็นบุคคลต่างด้าว และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อมูลที่ดินขอตรวจสอบหรือมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใด ๆ กับข้อมูลข่าวสารที่ดินขอเป็นการเฉพาะรายนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอจากประชาชน ผู้ขอข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะรายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ยื่นคำขอเฉพาะรายว่ามีข้อมูลข่าวสารตามที่ขออยู่ในความครอบครองหรือไม่และข้อมูลข่าวสารที่ขออยู่ในสภาพพร้อมที่จะให้โดยไม่จำเป็นต้องไปจัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวบรวมหรือจัดให้มีขึ้นใหม่และการขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ไม่ขอบ่อยครั้งหรือจำนวนมาก โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, ม.ป.ป.)

4. การกระทำทางปกครอง

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ให้ความหมายของคำว่า “การกระทำทางปกครอง” ไว้ว่า “การกระทำทางปกครอง” คือผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชนก็ได้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558)

“การกระทำทางปกครอง” ในทางกฎหมายสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือในลักษณะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองและในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2543; สมยศ เชื้อไทย, 2530)

“การกระทำทางปกครอง” ที่เป็นนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน (สมยศ เชื้อไทย, 2530) ส่วน “การกระทำทางปกครอง” ที่เป็นปฏิบัติการนั้นหมายถึงการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นของรัฐที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกับบุคคลอื่นได้ ปฏิบัติการทางปกครองอาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง เช่น การที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสข้าราชการผู้นั้นในการแก้ข้อกล่าวหา (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2565)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงถือเป็นการกระทำทางปกครอง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว

5. หลักความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law)

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติและทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน เพราะหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาคจึงหมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ไม่ใช่หมายความว่าทุกคนจะต้องมีความเสมอภาค ความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิและในทางหน้าที่ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2543) ซึ่งหากจะมองในอีกแง่มุมหนึ่งแล้วคือ ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค

ระเบียบวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “ปัญหาในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่น และสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการเข้าถึงพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการคดีอาญา” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย ตำรา กฎหมาย และเอกสารสิ่งพิมพ์ทางกฎหมาย เพื่อรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมากำหนดเป็นคำถามในการวิจัย

2. กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย

การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 12 คน โดยใช้วิธีเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) กลุ่มตัวอย่างจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีความสำคัญในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ดังนี้

- 1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จำนวน 2 คน
- 2) ผู้บริหารที่รับผิดชอบงานด้านบริหารงานบุคคล กรมปศุสัตว์ จำนวน 2 คน
- 3) พนักงานอัยการ จำนวน 2 คน
- 4) ผู้เชี่ยวชาญด้านวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จำนวน 2 คน
- 5) ทนายความ จำนวน 2 คน
- 6) ผู้ปฏิบัติงานด้านสอบสวนวินัย จำนวน 2 คน

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและคุณภาพเครื่องมือ

ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการใช้แบบสัมภาษณ์โดยโครงสร้างของข้อคำถามในรูปแบบของการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างหรือเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิดซึ่งเป็นกระบวนการวิจัย (Methodology) ที่มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างมาประกอบในการขึ้นคำสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

4. การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

โดยกระบวนการและวิธีการวิเคราะห์ที่ได้ดำเนินการกระบวนการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก (Major Themes) หรือแบบแผนหลัก (Major Pattern) ที่พบในข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) จากผู้ทรงคุณวุฒิด้านวินัย ผู้บริหารที่รับผิดชอบงานด้านบริหารงานบุคคล พนักงานอัยการ ผู้เชี่ยวชาญด้านวินัย ทนายความ และนิติกรผู้ปฏิบัติงานด้านสอบสวนวินัย และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นำมาวิเคราะห์พรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์ เพื่อแสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษา

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

จากการศึกษาทำให้ได้ทราบปัญหาในการเข้าถึงพยานเอกสารในการดำเนินการกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ดังนี้

1.1 ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจง แก่ข้อกล่าวหา เนื่องจากกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ไม่มีการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาได้ หากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาประสงค์ขอตรวจดูพยานเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนจะต้องร้องขอตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือขอตรวจดูหรือขอคัดสำเนาข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการพิจารณาให้ตรวจดูหรือคัดสำเนาหรือไม่อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

1.2 ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารในสำนวนการสอบสวนในการดำเนินการกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

บทบัญญัติในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดไว้แต่เพียงการให้คณะกรรมการสอบสวนจัดทำสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเพื่อแจ้งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาทราบกรณีพยานเอกสารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพยานหลักฐานที่สำคัญ หรือถือเป็นพยานส่วนใหญ่ของพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนรวบรวมนั้น ถือได้ว่าเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่ต้องแจ้งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบนั้น แต่กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กลับไม่ปรากฏถ้อยคำที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิร้องขอสำเนาพยานเอกสารที่ใช้ประกอบการแจ้งข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจ โดยหากข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาจะขอทราบพยานเอกสารทั้งหมดหรือขอคัดสำเนาพยานเอกสารก็จะต้องใช้สิทธิร้องขอโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการพิจารณาขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นแต่ละคณะ

1.3 ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ถึงแม้ว่าบทบัญญัติในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในระหว่างการสอบปากคำตามจำนวนที่คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบปากคำพิจารณาเห็นสมควรให้เข้ามาในระหว่างการสอบปากคำข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งหมายถึงการนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในระหว่างการสอบปากคำหรือการให้ถ้อยคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กลับไม่มีข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในระหว่างการดำเนินการสอบสวนวินัยไว้อย่างชัดเจนในขั้นตอนการขอตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และการกล่าวอ้างในเรื่องการนำทนายความหรือที่ปรึกษาของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาเข้ามาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยจึงยังคงต้องพิจารณาโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเสนอแนะ 2 แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

2.1 การปรับแก้กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ในส่วนของการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ชัดเจน โดยกำหนดถึงพยานเอกสารและหลักฐานเปิดเผยได้โดยไม่ต้องขออนุญาต และพยานเอกสารและหลักฐานใดหากจะเปิดเผย ขอตรวจดูพยานเอกสารและคัดสำเนาพยานเอกสารพยานเอกสารต้องอยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนี้ การสรุปพยานหลักฐานที่ต้องแจ้งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาประกอบด้วยอะไรบ้าง รวมถึงการมอบสำเนาพยานเอกสารเท่าที่เปิดเผยได้พร้อมกับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา อีกทั้งกฎหมายควรมีกำหนดไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้เป็นแนวทางเดียวกันย่อมจะเกิดประโยชน์ต่อกระบวนการสอบสวนวินัยและรับรองสิทธิให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาชัดเจนมากขึ้น

2.2 การอนุญาตให้นำทนายความเข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในใช้การสิทธิขอตรวจดูพยานเอกสารนั้น จะทำให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวนและได้รวมเข้าไว้ในสำนวนการสอบสวนมีพยานเอกสารอะไรบ้างที่ผู้ทำหน้าที่สอบสวนได้ใช้ประกอบการกล่าวหาว่ากระทำความผิด และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายใด สิทธิการมีทนายความเข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงจะช่วยทำให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถได้รับความคุ้มครองสิทธิและต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

อภิปรายผล

จากการศึกษาการเข้าถึงในการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 พบว่ามีปัญหาที่สำคัญ คือ ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นอกจากนี้ อีกทั้งข้าราชการ ผู้ถูกลงโทษไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารในส่วนการสอบสวนในการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ งานวิจัยยังพบว่า ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง

ผลการวิจัยการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมาระบุว่า การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังมีปัญหาและข้อบกพร่องอยู่มากในหลายประเด็น อาทิเช่น ประเด็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ระยะเวลาในการพิจารณาสั่งการของผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ความเป็นอิสระของกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการ หรือแม้กระทั่งกฎหมายไม่ได้กำหนดอายุความในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนที่เกิดปัญหาและความไม่เหมาะสมเท่านั้น (กันตินันท์ นามตะ และฉัตรณรงค์ศักดิ์ สุธรรมดี, 2562, ณัฐดนัย นาควิเศษ, 2559)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้มีเพียงแต่ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น ข้อค้นพบในงานวิจัยเชิงคุณภาพฉบับนี้ยังช่วยสนับสนุนว่า การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังมีปัญหาและข้อบกพร่องอยู่มากในประเด็นการเข้าถึงและการรับทราบพยานเอกสารของข้าราชการผู้ถูกลงโทษ โดยข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา อีกทั้งไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารและนำทนายความมาช่วยปรึกษาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ ดังนั้น เมื่อกฎหมายมีข้อบกพร่องและไม่ชัดเจน ย่อมไม่สามารถส่งเสริมความยุติธรรมและกระบวนการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Finnemore, 2006, Engelbrecht & Strümpher, 2008)

นอกจากนี้ เมื่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารและนำทนายความมาช่วยปรึกษาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้นั้น อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้นในการพิจารณาคดีทางวินัยนั้น ซึ่งข้าราชการผู้ถูกลงโทษอาจถูกลงโทษทางวินัยโดยปราศจากสิทธิที่เข้าใจข้อกล่าวหา สิทธิในการแก้ต่างข้อกล่าวหา และสิทธิที่ต้องได้รับการบริการหรือเข้าถึงทุกกระบวนการและทุกขั้นตอนในการพิจารณาคดีทางวินัย (The Law Firm of Gregory J. Watford, 2022) ซึ่งผลที่ตามมาทำให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษอาจได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง เพราะการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติของมนุษย์ อีกทั้งผลการวิจัยยังขัดต่อหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้สิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ และทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกันอันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับ

ปัจเจกบุคคลและกับสังคม กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ และสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2543)

เมื่อเปรียบเทียบกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กับบทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการไต่สวนเรื่องกล่าวหาข้าราชการกระทำผิดวินัยนั้นมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน อาทิเช่น การดำเนินการไต่สวนเรื่องกล่าวหาข้าราชการกระทำการทุจริตตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 มีการกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นเพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาซึ่งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นอาจอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอก็ได้ เว้นแต่คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นมีความเห็นพยานหลักฐานนั้นมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานบุคคลผู้กล่าวหา ผู้เสียหายผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทบต่อสาระสำคัญของพยานหลักฐานในคดีซึ่งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้มีการตรวจพยานหลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาเรียกร้อง และหากคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นพิจารณาอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานได้ ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิขอจดบันทึกหรือคัดลอกเอกสารได้ตามสมควรเท่าที่จะไม่กระทบต่อรูปคดีหรือการคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ การนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีใช้สิทธิขอตรวจดูพยานเอกสารและหลักฐานและสิทธิคัดสำเนาพยานเอกสารในสำนวนการสอบสวน สามารถช่วยให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับคำแนะนำเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ถูกต้องและไม่หลงประเด็นต่อสู้ อีกทั้ง การนำทนายเข้ามาเป็นที่ปรึกษายังเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอันเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การมีคำสั่งทางปกครอง และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหาในการดำเนินการกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมถึงหลักความยุติธรรมที่มุ่งหมายให้การพิจารณาใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต้องมีความยุติธรรมปราศจากอคติและเที่ยงธรรม (ถวัลย์ รุยาพร, 2550)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

การศึกษานี้พบว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถขอตรวจดูพยานเอกสารก่อนการรับทราบข้อกล่าวหาหรือก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา อีกทั้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถคัดสำเนาพยานเอกสารในสำนวนการสอบสวนในการดำเนินการกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ งานวิจัยยังพบว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ควรเพิ่มเติมข้อกำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสามารถถึงใช้สิทธิเข้าถึงและการรับทราบพยานเอกสารคัดสำเนาพยานเอกสารและนำทนายความมาช่วยปรึกษาในชั้นการตรวจดูพยานเอกสารหรือคัดสำเนาพยานเอกสาร

ในกระบวนการดำเนินกระบวนการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการได้รับทราบพยานหลักฐานและเข้าใจข้อกล่าวหา ซึ่งสอดคล้องตามหลักความยุติธรรมและรับรองสิทธิข้าราชการ พลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในการเข้าถึงพยานเอกสารอย่างเพียงพอและเท่าเทียมกับที่มีตามบทบัญญัติกฎหมายอื่นในการขอตรวจดูพยานเอกสารเพื่อให้การพิสูจน์ความจริง ในกระบวนการทางกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา อีกทั้งยังช่วยลดการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนและเพื่อให้กระบวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนประกอบด้วยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วนในอันที่จะส่งผลให้สำนวนการสอบสวนและการพิจารณาเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจมีความถูกต้องเที่ยงธรรมปราศจากอคติ นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงขอเสนอแนวทางในการกำหนดให้สิทธิให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาสามารถเข้าถึงพยานเอกสารในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรทำการวิจัยเกี่ยวกับการติดตามการดำเนินคดีกฎหมายปกครองเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

2.2 ควรทำการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย และระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

2.3 ควรทำการจัดทำมาตรฐานการดำเนินงานเกี่ยวกับการเข้าถึงพยานเอกสารของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (ม.ป.ป.). วินัยข้าราชการ. สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม 2566 จาก https://alro.go.th/uploads/org/central_admin/download/article/article_20160528153651.pdf

สำนักงานข้าราชการพลเรือน. (2554). คู่มือการดำเนินการทางวินัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการ สำนักงานข้าราชการพลเรือน

สมยศ เชื้อไทย. (2530). การกระทำทางปกครอง. วารสารนิติศาสตร์. 17(3)ม 61-62.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). การกระทำทางปกครอง : เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543. หน้า 1. (ม.ป.ท.).

มานิตย์ จุมปา. (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักมาตรฐานวินัย. (2551). คู่มือการดำเนินการทางวินัย. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____. (2565). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 31). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (ม.ป.ป.). หลักการและเหตุผล. เข้าถึงเมื่อ 26 พฤษภาคม 2566 จาก <http://www.oic.go.th/web2017/rationale.htm>

- กันตินันท์ นามตะ และฉัตรณรงค์ศักดิ์ สุธรรมดี. (2562). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา. **วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์**. 3(1). 96-117. เข้าถึงเมื่อ 26 พฤษภาคม 2566 จาก https://so02.tci-thaijo.org/index.php/Lawpol_Journal/article/view/244450/165706
- ณัฐดนัย นาควัชระ. (2559). **ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรสอบสวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เข้าถึงเมื่อ 26 พฤษภาคม 2566 จาก http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5601032260_6233_5251.pdf
- สรวิศฐ์ โพธิ์รักษา. (ม.ป.ป.). **การค้นคว้าอิสระเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน**. (ม.ป.ท.).
- ตรีเนตร สารพงษ์ อรรถพงษ์ กาวาฬ และชรรค์เพชร ชายทวีป. (2565). ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและมาตรฐานการลงโทษของ อ.ก.พ. กระทรวง. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี**. 13(1). 208-222.
- ถวัลย์ รุยาพร. (2550). **หลักสิทธิมนุษยชนและบทบาทนายความในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2566 จาก http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=11668&cat=4&typ=4&file=IS5H_600515.pdf
- The Law Firm of Gregory J. Watford. (2022). **Types of disciplinary charges that can affect civil service employees**. Cited 2023 June 1. Available from: <https://www.gregoryjwatfordlaw.com/new-york-city-defense-attorney/types-of-disciplinary-charges-that-can-affect-civil-service-employees>
- Finnemore, M. (2006). **Introduction to labour relations in South Africa**. Cape Town: Butterworths
- Van der Bank, L., Engelbrecht, A. & Strümpher, J. (2008). Perceived fairness of disciplinary procedures: an exploratory study. **SA Journal of Human Resource Management**. 6(2). 1-8. Cited 2023 June 5. Available from: <https://doi.org/10.4102/sajhrm.v6i2.136>

