

บทที่ 1

แนวความคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการถือเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานบุคคลที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ให้บุคลากรในองค์กรประพฤติปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันภายใต้กรอบระเบียบปฏิบัติของทางราชการอันเป็นการใช้อำนาจในทางบริหาร และในส่วนของ การลงโทษทางวินัยข้าราชการก็เป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ดังนั้นกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรของรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดและให้อำนาจไว้

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการดังนี้ 1.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ แบ่งเป็น หัวข้อย่อย 1.1.1 ความหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ 1.1.2 ประเภทการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ 1.1.3 การรักษาวินัยและจรรยาบรรณของข้าราชการ 1.1.4 การลงโทษทางวินัยของข้าราชการ 1.1.5 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ 1.1.6 สถานะทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการ 1.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ และ 1.3 สถานะของคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ ดังรายละเอียดตามลำดับต่อไปนี้

1.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

การบริหารงานขององค์กรจำเป็นต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและวินัยเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้การบริหารงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายขององค์กรนั้น ๆ ระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เรียกว่า “วินัย” (discipline) หากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ประพฤติปฏิบัติตามวินัยที่ได้กำหนดไว้ องค์กรนั้นก็จะต้องดำเนินการและลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดวินัย เพื่อให้ข้อกำหนดวินัยนั้นมีผลใช้บังคับและเพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของเจ้าหน้าที่ในองค์กร

1.1.1 ความหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนเรื่องของวินัยอาจมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของข้าราชการแต่ละประเภท กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนในเรื่องกระบวนการดำเนินการทางวินัยก็ต้องบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการผู้นั้นก็จะนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยหรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมในเรื่องการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ดังนั้น ในเรื่องวิธีการและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการแต่ละประเภทจะต้องยึดถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับ

วินัยจึงมีความสำคัญและเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคม และประเทศชาติ ทำให้สังคมและประเทศชาติเกิดความสงบสุขเรียบร้อยเจริญก้าวหน้า วินัยจึงเกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งส่วนบุคคลและกลุ่มบุคคล โดยวินัยในส่วนบุคคลอาจแสดงออกในแง่ของพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมตนเอง (Self Control) การยอมรับ หรือการปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา ส่วนวินัยที่เป็นกลุ่มบุคคลมักแสดงออกให้มองเห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมเป็นข้อกำหนดแห่งความประพฤติหรือระเบียบแบบแผนให้กลุ่มบุคคลหรือคนในวงการแต่ละวงการยึดถือปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial Due Process) ซึ่งอาจกำหนดไว้เป็นกฎ ระเบียบ คำสั่ง กำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดโทษไว้เพื่อบังคับมิให้คนในวงการฝ่าฝืนหรือบังคับให้ปฏิบัติตามเนื่องจากวินัยเกี่ยวข้องกับบุคคลและองค์กร โดยเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการนั้น วินัยจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

สำหรับวินัยข้าราชการถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration หรือ Personnel Management) โดยถือเป็นข้อปฏิบัติเพื่อควบคุมให้ข้าราชการอยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม ดังนั้นก่อนที่จะได้ศึกษาควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของวินัยและการดำเนินการทางวินัย เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาในบทนี้และบทต่อไป จากการศึกษามีคำจำกัดความของคำว่าวินัยและการดำเนินการทางวินัยดังนี้

Joseph Kingsbury¹ ให้ความหมายว่า วินัย หมายถึง การควบคุมพฤติกรรมของบุคคลอาจทำโดยทางกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และบังคับโดยการลงโทษ หรือโดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรมให้มีความรับผิดชอบ

Edwin Flippo² ให้ความหมายว่า วินัย หมายถึง การใช้มาตรการลงโทษซึ่งเป็นหนทางระงับพฤติกรรมที่องค์การไม่พึงปรารถนา ด้วยเหตุนี้วินัยจึงจัดเป็นการจูงใจในทางลบ การลงโทษทางวินัยอาจทำได้โดยการกล่าวตำหนิ ให้พักงาน และตัดเงินเดือน ซึ่งเป็นวิธีตรงข้ามกับการจูงใจในทางบวกที่ใช้วิธีกล่าวชมให้มีส่วนร่วมในการทำงานหรือรับตำแหน่งสำคัญ ๆ

Dale S. Beach³ ให้ความหมายว่า วินัย หมายถึง การควบคุมและหล่อหลอมพฤติกรรมทั้งโดยวิธีการให้รางวัลและการลงโทษ วินัยในทางบวก หมายถึง มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะสร้างทัศนคติที่ดีต่อองค์กรให้เกิดขึ้นในหมู่คนในองค์กร ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเป็นไปด้วยความสมัครใจ ซึ่งเป็นการจูงใจในทางบวก การจูงใจเช่นนี้จะมีขึ้นเมื่อผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำที่ดีและการจัดระบบบริหารองค์กรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

วินัยข้าราชการพลเรือน ตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนพึงควบคุมตนเองและควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้⁴

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ⁵ หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณาซึ่งได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน

¹ Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students, (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1975) p. 52.

² Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, (New York : McGraw-Will Book. Co., 1966), p.379.

³ Dale S. Beach, Personnel : The Management of People at Work, (New York : The Macmillan Co., 1971), pp 603 – 605.

⁴ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยพิมพ์, 2531), น 1.

⁵ ประวีณ ณ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ. 2528). น. 102.

การให้พักราชการ การให้ออกไว้ก่อน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ตลอดจนการลงโทษ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดในกรณีใดหรือไม่ เพื่อให้เป็นไปโดยยุติธรรมและให้การลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับความผิดเป็นไปโดยสุจริต

บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลในองค์กรถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติกำหนดโทษของการฝ่าฝืน ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการประกอบกันกล่าวคือ

1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ตามหลักความเสมอภาค

2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร

3) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้น เพื่อให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎร และจะใช้กฎหมายนั้นเพื่อบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

4) กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ หลักแห่งความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ 3 หลักการด้วยกันคือ หลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ หลักแห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวม

5) กฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่าย

ปกครองจำกัดเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม แต่หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยไม่⁶

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่ต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เมื่อปรากฏว่ามีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย แม้จะยังไม่มีพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาก็ต้องรีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทันที การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นมาตรการในการรักษาวินัยแนวทางหนึ่ง คือ ดำเนินการเพื่อพิจารณาลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะใช้ดำเนินการเมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องพิจารณาโทษในผลของการกระทำผิดวินัยนั้น ซึ่งมูลกรณีความผิดวินัยพอสรุปได้ว่ามี 4 ประการ ดังนี้

1. การกล่าวโทษ หมายถึง กรณีที่มีผู้กล่าวโทษว่าข้าราชการได้กระทำผิดวินัย โดยผู้กล่าวโทษอาจจะมิใช่ผู้เสียหายโดยตรง ซึ่งอาจเป็นข้าราชการด้วยกันเองหรือราษฎรก็ได้ และการกล่าวโทษสามารถกล่าวโทษได้ด้วยวาจา หรือกล่าวโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับกรณีร้องเรียนกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ที่กำหนดระเบียบให้ถือปฏิบัติว่า ไม่ให้รับพิจารณาบัตรสนเท่ห์ เว้นแต่บัตรสนเท่ห์นั้นจะได้ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมที่ปรากฏชัดแจ้งตลอดจนชี้แจงพยานบุคคลที่แน่นอนจึงจะรับไว้พิจารณาเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเท่านั้น

2. การกล่าวหา หมายถึง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดวินัยของข้าราชการเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาให้ดำเนินการทางวินัย ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชาจะรับพิจารณาไว้ในกรณีที่จะบุพพัตติการณและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดวินัย พร้อมทั้งอ้างอิงพยานหลักฐานเพียงพอแก่การที่จะสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงได้

⁶วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : 2538), น. 51- 61.

3. ผู้บังคับบัญชาพบเห็นหรือตรวจพบในการปฏิบัติงาน หมายถึง กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้พบเห็นข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดด้วยตนเอง หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ตรวจพบว่ามีข้าราชการกระทำผิดวินัย

4. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมูลว่าเป็นความผิดวินัย โดยได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ได้มีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการได้มีการกระทำผิดวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินของทางราชการ เมื่อ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการเสร็จแล้วจะชี้มูลว่าการกระทำผิดวินัยของข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไป

1.1.2 ประเภทการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้สำหรับดำเนินการแก่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาหรือมีกรณีที่น่าสงสัยว่ากระทำผิดวินัยในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นกรณีที่น่าสงสัยว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการตุลาการ จะกำหนดให้มีกระบวนการในลักษณะที่เหมือนกัน คือ ในกรณีที่การกระทำนั้นอยู่ในข่ายที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะมีการกระทำในลักษณะที่เป็นเรื่องความประพฤติและการทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว กฎหมายจะกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวน เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ในมาตรา 93 ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 บัญญัติไว้ในมาตรา 69 ในกรณีที่การสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นปรากฏมีมูลว่าข้าราชการตุลาการใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็น

ข้าราชการตุลาการและเป็นผู้ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องในเรื่องนั้นขึ้นอย่างน้อยสามคนเพื่อทำการสอบสวน เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเหล่านี้ดำเนินการแล้วได้ผลเป็นประการใดเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการลงโทษทางวินัยตามแต่กรณีต่อไป

กรณีผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเรื่องที่ร้องเรียนกล่าวหาหรือเรื่องที่มีการสืบสวนแล้วมีมูลควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทันที ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามประเภทของความผิดวินัยออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

การดำเนินการสอบสวนทางวินัยกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ การสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษในกรณีที่มูลกล่าวหาว่าข้าราชการได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่เห็นสมควร โดยผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากเป็นการดำเนินการสอบสวนที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งกฎหมายบังคับให้ดำเนินการสอบสวนก่อนวินิจฉัยสั่งการลงโทษ สมควรที่จะดำเนินการสอบสวนโดยวิธีการใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะดำเนินการว่าสมควรจะใช้วิธีการสอบสวนอย่างไรจึงจะเหมาะสม เพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมอันเป็นการระงับมิให้มีการดำเนินการโดยไม่เป็นธรรม⁷

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 96 ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

⁷ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การลงโทษตามมาตรา 57 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

2. การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

การดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หมายถึง การดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการในกรณีที่มีมูลกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัย กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติตามมาตรา 90

กรณีเมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกัน ที่อธิบดีหรือปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แล้วแต่กรณีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

2. สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกรมในกระทรวงเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาพร้อมด้วย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

3. สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

4. สำหรับกรณีอื่น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการกรณีกระทำความผิดอย่างร้ายแรง ตามประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้น กรณีข้าราชการตุลาการถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย พ.ศ. 2544 ข้อ 3 กำหนดว่า เมื่อข้าราชการตุลาการในศาลใดถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัย ให้ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น อธิบดีผู้พิพากษาศาล หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมนั้น พิจารณาดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นเพื่อให้ได้ความจริงและเป็นธรรมโดยไม่ชักช้า และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจึงได้วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสอบสวนไว้ว่าในกรณีที่การสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นมีมูลว่าข้าราชการตุลาการใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ให้ดำเนินการสอบสวนข้าราชการตุลาการนั้นตามหลักเกณฑ์การสอบสวนและวิธีการสอบสวนที่กำหนดตามระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน พ.ศ. 2544

ส่วนการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ซึ่งเป็นองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน การโยกย้าย โดยเฉพาะการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของข้าราชการตุลาการผู้ตกอยู่ภายใต้คำสั่งเช่นว่านั้น

เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีผลต่อประวัติของข้าราชการตุลาการ การพิจารณาเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน โดยเฉพาะการมีมลทินหรือมัวหมองซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญต่อสถานะทางกฎหมายของข้าราชการฝ่ายตุลาการผู้นั้นและอาจส่งผลกระทบต่อสภาพทางสังคมแวดล้อมของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ นอกจากการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวที่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลภายในองค์กรแล้ว การใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมยังอาจใช้อำนาจกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอกองค์กรตุลาการได้เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกประกาศกำหนดคุณสมบัติของบุคคลดังที่กล่าวมา และการมีมติปฏิเสธสิทธิการสมัครสอบเข้ารับราชการตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาของทนายความในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตของกฎหมายในเรื่องสภาพร่างกาย เป็นต้น

1.1.3 การรักษาวินัยและจริยธรรมของข้าราชการ

การรักษาวินัย ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า “ระวาง” “ดูแล” “ป้องกัน” “เยี่ยวยา” ดังนั้น หากกล่าวโดยสรุป “การรักษาวินัย” จึงได้แก่

1. การที่ข้าราชการแต่ละคนปฏิบัติตามวินัย
2. การที่ผู้บังคับบัญชาส่งเสริมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย
3. การที่ผู้บังคับบัญชาดูแลป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย
4. การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำผิด

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน รวมทั้งข้าราชการประเภทอื่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นมักจะบัญญัติให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือหากมีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะก็จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน การรักษาวินัยนอกจากตัวข้าราชการแต่ละคนจะต้องรักษาวินัยของตนเองคือ ไม่ทำผิดตามข้อห้ามและทำตามข้อปฏิบัติแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่รักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดหน้าที่ในการรักษาวินัยข้าราชการไว้ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย มาตรา 80 ถึงมาตรา 89

สำหรับการรักษาวินัยของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มีข้อกำหนดให้ข้าราชการตุลาการพึงยึดถือปฏิบัติเป็นแบบแผนในการควบคุมความประพฤติ ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะดังนี้

- 1) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา
 - 1.1) ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย
 - 1.2) ไม่กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต
 - 1.3) ไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา
- 2) วินัยต่อผู้ร่วมงาน
 - 2.1) ไม่กระทำการอันเป็นเหตุให้แตกความสามัคคีระหว่างข้าราชการฝ่ายตุลาการ
 - 2.2) สุภาพเรียบร้อยและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ
- 3) วินัยต่อประชาชน
 - 3.1) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมแก่ประชาชน
 - 3.2) ไม่ดูถูกเหยียดหยามบุคคลใด ๆ
 - 3.3) มีความอดสาหะและอำนวยความสะดวกในหน้าที่ราชการ
- 4) วินัยต่อตำแหน่ง
 - 4.1) อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ ไม่ละทิ้งการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
 - 4.2) ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวัง มิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการด้วยความซื่อสัตย์และเที่ยงธรรม
 - 4.3) สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
 - 4.4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียถึงเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ
 - 4.5) ไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันในห้างหุ้นส่วนบริษัท
 - 4.6) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
 - 4.7) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
 - 4.8) รักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
 - 4.9) ถือและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
 - 4.10) รักษาความลับของทางราชการ

และตามประกาศ ก.ศป. เรื่องวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครอง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้อำนาจ ก.ศป. ออกประกาศ มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศในเรื่องการรักษาวินัยไว้ดังนี้

หมวด 1 วินัย

ข้อ 5 ตุลาการศาลปกครองต้องประพฤติตนตามวินัยที่กำหนดไว้ในหมวดนี้อย่างเคร่งครัด การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ ให้ถือว่าเป็นการประพฤติตนไม่สมควร

ข้อ 6 ตุลาการศาลปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการอย่างเคร่งครัด

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้อ 7 ตุลาการศาลปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรมและต้องไม่ใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์อันมิชอบรวมทั้งต้องไม่ยินยอมให้บุคคลในครอบครัวก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของตุลาการศาลปกครองอื่น

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้อ 8 ตุลาการศาลปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ และไม่ประมาทเดินเล่นในหน้าที่ราชการ

การประมาทเดินเล่นในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้อ 9 ตุลาการศาลปกครองต้องไม่รายงานเท็จต่อตุลาการศาลปกครองซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเหนือตนขึ้นไป การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จ

ข้อ 10 ตุลาการศาลปกครองต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

ข้อ 11 ตุลาการศาลปกครองต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้อ 12 ตุลาการศาลปกครองต้องอยู่ในกรอบของศีลธรรม และพึงมีความสันโดษครองตนอย่างเรียบง่าย สุภาพสำรวมกิริยามารยาท มีอัธยาศัย ยึดถือจริยธรรมและประเพณีอันดีงาม ทั้งต้องวางตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของบุคคลทั่วไป

ข้อ 13 ตุลาการศาลปกครองต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และอำนวยความสะดวกในหน้าที่ราชการ ทั้งห้ามมิให้ดูหมิ่นหรือเหยียดหยามบุคคลใดๆ

ข้อ 14 ตุลาการศาลปกครองต้องไม่กระทำการอันเป็นเหตุให้แตกความสามัคคีในหมู่ตุลาการศาลปกครองหรือข้าราชการฝ่ายปกครอง

ข้อ 15 ตุลาการศาลปกครองต้องรักษาความลับของทางราชการมิให้รั่วไหล และต้องไม่เปิดเผยความลับแก่บุคคลใดซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะล่วงรู้ความลับ

ข้อ 16 ตุลาการศาลปกครองต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือแสวงหาประโยชน์จากการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองอื่น หรือกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองอื่นขาดความเป็นอิสระหรือความยุติธรรม

ข้อ 17 ตุลาการศาลปกครองต้องไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน จากคู่กรณีหรือบุคคลอื่น และต้องดูแลให้บุคคลในครอบครัวปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย

ข้อ 18 ตุลาการศาลปกครองผู้ใดซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลปกครองให้เป็นที่ทราบโดยเรียบร้อยว่าตุลาการศาลปกครองในศาลของตนกระทำผิดวินัยตามหมวดนี้ หรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรง หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ไม่ดำเนินการจัดให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ให้ถือว่าตุลาการศาลปกครองผู้นั้นกระทำผิดวินัย

สำหรับเรื่องมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดไว้ในประมวลมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 กำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงาน เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม
2. ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
3. ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน
4. ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม
5. ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา
6. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
7. ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
8. ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ โดยเคร่งครัด
9. ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
10. ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม

ในส่วนของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมก็มีประมวลจริยธรรมของผู้พิพากษา (Code of Conduct หรือ Code of Ethics) เพื่อควบคุมความประพฤติผู้พิพากษา ซึ่งใช้มาตั้งแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2529 และคณะกรรมการตุลาการได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2544 ให้เป็นแนวปฏิบัติที่บัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2529 ได้กำหนดไว้ 6 หมวด โดยได้การวางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ดังนี้

หมวด 1 อุดมการณ์ของผู้พิพากษา

ข้อ 1 หน้าที่สำคัญของผู้พิพากษา คือ การประสาทความยุติธรรมแก่ผู้มีอรรถคดี ซึ่งจักต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเที่ยงธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย และนิติประเพณี ทั้งจักต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนด้วยว่าตนปฏิบัติเช่นนี้อย่างเคร่งครัดครบถ้วน เพื่อ

การนี้ผู้พิพากษาจักต้องยึดมั่นในความเป็นอิสระของตนเองและเทิดทูนไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งสถาบันตุลาการ

หมวด 2 จริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี

ข้อ 2 ผู้พิพากษาพึงตรวจสอบสำนวนความและตระเตรียมการดำเนินกระบวนการพิจารณาไว้ให้พร้อม ออกนั่งพิจารณาตรงตามเวลา และไม่เลื่อนการพิจารณาโดยไม่จำเป็น

ข้อ 3 ในการนั่งพิจารณาคดี ผู้พิพากษาจักต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติ ทั้งพึงสำรวจตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ แต่งกายเรียบร้อย ใช้วาจาสุภาพ พึงความจากคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างตั้งใจ ให้ความเสมอภาค และมีเมตตาธรรม

ข้อ 4 ผู้พิพากษาจักต้องพิจารณาคดีโดยไตร่ตรอง สุขุมรอบคอบ และไม่ชักช้า พึงตัดการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่จำเป็นออกเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

ข้อ 5 ผู้พิพากษาจักต้องควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งจักต้องมีให้ผู้ใดประพฤติดนไม่สมควรในศาล

ข้อ 6 ผู้พิพากษาจักต้องละเว้นการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีที่อาจกระทบกระเทือนต่อบุคคลใด ไม่วิจารณ์หรือให้ความเห็นแก่คู่ความหรือบุคคลภายนอกเกี่ยวกับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาหรือกำลังจะขึ้นสู่ศาล แต่ผู้พิพากษาผู้มีอำนาจอาจแถลงให้ประชาชนเข้าใจถึงวิธีพิจารณาความของศาลเมื่อมีเหตุผลสมควร

ข้อ 7 การถ่ายภาพ ภาพยนตร์ บันทึกภาพหรือเสียง หรือการกระทำอย่างอื่นในทำนองเดียวกันในการนั่งพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่ผู้พิพากษาดำรงอธิบดีผู้พิพากษาภาคขึ้นไปเป็นผู้อนุญาตเฉพาะในกรณีจำเป็นอย่างยิ่ง แต่พึงระมัดระวังมิให้เป็นที่เสื่อมเสียหรือกระทบกระเทือนต่อการพิจารณาคดี คู่ความ พยานหรือบุคคลอื่นใด

ข้อ 8 การเปรียบเทียบหรือไกล่เกลี่ยคดีจักต้องกระทำในศาล ผู้พิพากษาพึงชี้แจงให้คู่ความทุกฝ่ายตระหนักถึงผลดีผลเสียในการดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้ จักต้องไม่ให้คำมั่น หรือบีบบังคับให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายยอมรับข้อเสนอมิได้ หรือให้จำเลยรับสารภาพโดยไม่สมัครใจ และจักต้องไม่ทำให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งระแวงว่าผู้พิพากษาฝักใฝ่ช่วยเหลือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง

ข้อ 9 ผู้พิพากษาพึงระลึกว่าการนำพยานหลักฐานเข้าสืบและการซักถามพยานควรเป็นหน้าที่ของคู่ความและทนายความของแต่ละฝ่ายที่จะกระทำ ผู้พิพากษาพึงเรียก

พยานหลักฐานหรือซักถามพยานด้วยตนเองก็ต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม หรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ศาลเป็นผู้กระทำเอง

ข้อ 10 การบันทึกคำเบิกความ ผู้พิพากษาจำต้องบันทึกเฉพาะข้อความในประเด็น ข้อพิพาท หรือเกี่ยวเนื่องกับประเด็นข้อพิพาท และต้องได้สาระถูกต้องครบถ้วนตามคำเบิกความ การบันทึกคำแถลงและรายงานกระบวนการพิจารณา จำต้องให้ได้ความชัดเจนและตรงตาม ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

ข้อ 11 ในการปรึกษาคดี ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจำต้องตระเตรียมคดีนั้น ล่วงหน้าอย่างถี่ถ้วน และจำต้องชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะอย่างถูกต้อง ครบถ้วน ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะจำต้องร่วมพิจารณาให้ข้อคิดเห็นและเหตุผลประกอบ เสมือนหนึ่งตนเป็นเจ้าของสำนวนคดีเรื่องนั้นเอง ผู้พิพากษาที่ร่วมกันพิจารณาคดีที่พิจารณาใน ความคิดเห็นและเหตุผลของกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้ได้คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ถูกต้องและเที่ยงธรรม

ข้อ 12 เมื่อจะพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีเรื่องใด ผู้พิพากษาจำต้องระวางอคติทั้ง ปวงเกี่ยวกับคู่ความหรือคดีความเรื่องนั้น ทั้งจำต้องวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด คำพิพากษาและคำสั่ง จำต้องมีคำวินิจฉัยที่ตรงตามประเด็นแห่งคดี ให้เหตุผลแจ้งชัดและ สามารถปฏิบัติตามนั้นได้ การเรียงคำพิพากษาและคำสั่งพึงใช้ภาษาเขียนที่ดี ใช้ถ้อยคำใน กฎหมาย ใช้โวหารที่รัดกุมเข้าใจง่ายและถูกต้องตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ข้อความอื่นใดอันไม่เกี่ยวกับการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีโดยตรงหรือไม่ทำให้การวินิจฉัยประเด็น ดังกล่าวชัดเจนขึ้นไม่พึงปรากฏอยู่ในคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ข้อ 13 ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้พิพากษาจำต้องควบคุมให้การ ออกหมาย หรือคำบังคับ ตรงตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และจำต้องออกโดยพลัน

ข้อ 14 ผู้พิพากษาพึงถอนตัวจากการพิจารณาและพิพากษาคดี เมื่อมีเหตุที่ตนอาจ ถูกคัดค้านได้ตามกฎหมาย หรือเมื่อมีเหตุประการอื่นที่เกี่ยวกับตัวผู้พิพากษาอันอาจทำให้การ พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเสียความยุติธรรม และจำต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการจูงใจ ผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีนั้นในภายหลังในประการที่อาจทำให้เสียความยุติธรรมได้

หมวด 3 จริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการ

ข้อ 15 เพื่อให้งานตุลาการของศาลมีประสิทธิภาพ ผู้พิพากษาจำต้องปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และอย่างเต็มความสามารถ ทั้งจำต้องควบคุมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และอย่างเต็มความสามารถเช่นเดียวกัน

ข้อ 16 ผู้พิพากษาจักต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชาและตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ข้ามลำดับชั้นได้

ข้อ 17 ผู้พิพากษาจักต้องปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยความเที่ยงธรรม และควบคุมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัยและจริยธรรมโดยเคร่งครัด การรายงานความดีความชอบของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจักต้องตรงตามความเป็นจริง และการให้ความเห็นเกี่ยวกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจักต้องปราศจากอคติ

ข้อ 18 ผู้พิพากษาพึงสนับสนุนส่งเสริมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ซื่อสัตย์สุจริต มีผลงานดีเด่น มีความรู้ความสามารถ และขยันขันแข็ง ทั้งจักต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยชอบ

ข้อ 19 เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดทางวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาขึ้น ผู้พิพากษาจักต้องรายงานผู้บังคับบัญชาทันที โดยรายงานตามความเป็นจริงทั้งจักต้องไม่ปกปิดเรื่องใดๆ ที่ควรรายงาน

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ผู้พิพากษาจักต้องดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่นั้นโดยพลัน

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการละเมิดจริยธรรมในข้อสำคัญอันควรรายงาน ผู้พิพากษาพึงรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

ข้อ 20 ผู้พิพากษาพึงเอาใจใส่ดูแลและอนุเคราะห์ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่กรณี

ข้อ 21 ผู้พิพากษาพึงส่งเสริมความสามัคคีในระหว่างผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและในหมู่ข้าราชการ

ข้อ 22 ผู้พิพากษาพึงเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวที่ชอบด้วยเหตุผล

ข้อ 23 ผู้พิพากษาจักต้องสอดส่องดูแลให้คู่ความ ทนายความ พยาน และประชาชนที่มาศาลได้รับความเป็นธรรม ความสะดวก และการปฏิบัติอย่างมีอัธยาศัย

ข้อ 24 ผู้พิพากษาจักต้องเอาใจใส่ดูแลศาลและบริเวณศาลให้มีศรีสง่า สมกับเป็นสถานที่ประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม ควบคุมดูแลทรัพย์สินทั้งหลายของทางราชการไว้เพื่อใช้ในราชการ ทั้งจักต้องถนอมรักษาทรัพย์สินดังกล่าวให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยใช้การได้ตลอดเวลา

ข้อ 25 ผู้พิพากษาจักต้องรักษาความลับของทางราชการมิให้รั่วไหล และจักต้องไม่เปิดเผยความลับแก่บุคคลใดซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะล่วงรู้ความลับนั้น

หมวด 4 จริยธรรมเกี่ยวกับกิจการอื่น

ข้อ 26 ผู้พิพากษาจักต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษาหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท ห้างร้าน หรือธุรกิจของเอกชน เว้นแต่จะเป็นกิจการที่มีได้แสวงหากำไร ผู้พิพากษาจักต้องไม่ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ หรือกระทำกิจการใด อันจะกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือเกียรติศักดิ์ของผู้พิพากษา

ข้อ 27 ในกรณีจำเป็นผู้พิพากษาอาจได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นได้ ในเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือเกียรติศักดิ์ของผู้พิพากษา ทั้งจักต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว การเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน จักต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ต. ด้วย

ข้อ 28 ผู้พิพากษาไม่พึงแสดงปาฐกถา บรรยาย สอน หรือเข้าร่วมสัมมนา อภิปราย หรือแสดงความคิดเห็นใดๆ ต่อสาธารณชน ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือเกียรติศักดิ์ของผู้พิพากษา

ข้อ 29 ผู้พิพากษาไม่พึงเป็นกรรมการ สมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ของสมาคม สโมสร ชมรม หรือองค์การใดๆ หรือเข้าร่วมในกิจการใดๆ อันจะกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือเกียรติศักดิ์ของผู้พิพากษา

ข้อ 30 ผู้พิพากษาไม่พึงรับเป็นผู้จัดการมรดก ผู้จัดการทรัพย์สิน หรือผู้ปกครองทรัพย์สิน เว้นแต่เป็นกรณีที่ตัวผู้พิพากษาเอง คู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของตน หรือญาติสืบสายโลหิตหรือเกี่ยวพันทางแต่งงาน ซึ่งผู้พิพากษาถือเป็นญาติสนิทมีส่วนได้เสียในมรดกหรือทรัพย์สินนั้นโดยตรง

ข้อ 31 ผู้พิพากษาจักต้องไม่รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีหรือรับเป็นผู้เรียง ผู้เขียน ผู้พิมพ์คำคู่ความ คำร้อง คำขอ หรือคำแถลงในคดีใดๆ ผู้พิพากษาจักต้องไม่รับปรึกษา คดีความ หรือเรื่องซึ่งอาจจะเป็นคดีความขึ้นได้ และไม่รับเป็นผู้ร่าง ผู้เขียน ผู้พิมพ์ หรือพยานใน พิณัยกรรมหรือนิติกรรมอื่นใด ไม่ว่าเพื่อสินจ้างรางวัลหรือไม่ เว้นแต่เป็นกรณีที่ตัวผู้พิพากษาเอง คู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของตน หรือญาติสืบสายโลหิตหรือเกี่ยวพันทางแต่งงาน ซึ่งผู้พิพากษาถือเป็นญาติสนิท มีส่วนได้เสียในคดีหรือเรื่องนั้นโดยตรง

ข้อ 32 ผู้พิพากษาไม่พึงรับเป็นอนุญาตตุลาการ หรือผู้ประνομข้อพิพาท

ข้อ 33 ผู้พิพากษาจักต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขแห่งรัฐ

ข้อ 34 ผู้พิพากษาจักต้องไม่เป็นกรรมการ สมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมือง และจักต้องไม่เข้าเป็นตัวกระทำกร ร่วมกระทำกร สนับสนุนในการโฆษณา หรือชักชวนใดๆ ในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาหรือผู้แทนทางการเมืองอื่นใด ทั้งไม่พึงกระทำกร ใดๆ อันเป็นการฝักฝ่ายพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองใดนอกจากการใช้สิทธิเลือกตั้ง

หมวด 5 จริยธรรมเกี่ยวกับการดำรงตนและครอบครัว

ข้อ 35 ผู้พิพากษาจักต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อยู่ในกรอบของศีลธรรม และพึงมีความสันโดษครองตนอย่างเรียบง่าย สุขภาพ สำนวมกิริยามารยาท มี ัธยาศัยยึดถือจริยธรรมและประเพณีอันดีงามของตุลาการ ทั้งพึงวางตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธา ของบุคคลทั่วไป

ข้อ 36 ผู้พิพากษาพึงปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นเป็นลำดับและพึงชวนชววยศึกษาเพิ่มเติมทั้งในวิชาชีพตุลาการและความรู้รอบตัว

ข้อ 37 ผู้พิพากษาจักต้องไม่ก้าวก่ายหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาอื่น

ข้อ 38 ผู้พิพากษาจักต้องไม่ยินยอมให้บุคคลในครอบครัวก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ ของตน หรือของผู้อื่น และจักต้องไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ

ข้อ 39 ผู้พิพากษาพึงยึดมั่นในระบบคุณธรรม และจักต้องไม่แสวงหาตำแหน่ง ความดีความชอบ หรือประโยชน์อื่นใด โดยมิชอบจากผู้บังคับบัญชา หรือจากบุคคลอื่นใด

ข้อ 40 ผู้พิพากษาจักต้องระมัดระวังมิให้การประกอบวิชาชีพ อาชีพ หรือการงาน อื่นใดของ คู่สมรส ญาติสนิท หรือบุคคลซึ่งอยู่ในครัวเรือนของตนมีลักษณะเป็นการ กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือเกียรติศักดิ์ของผู้พิพากษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน ความเชื่อถือศรัทธาของบุคคลทั่วไปในการประสาทความยุติธรรมของผู้พิพากษา

ข้อ 41 ผู้พิพากษาและคู่สมรสจักต้องไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดๆ จากคู่ความ หรือจากบุคคลอื่นใดเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา และจักต้องดูแลให้บุคคลใน ครอบครัวปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย

ข้อ 42 ผู้พิพากษาและคู่สมรสจักต้องไม่รับของขวัญของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใด อันมีมูลค่าเกินกว่าที่พึงให้กันตามอัธยาศัยและประเพณีในสังคม และจักต้องดูแลให้บุคคลในครอบครัวปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย

ข้อ 43 ผู้พิพากษาจักต้องละเว้นการคบหาสมาคมกับคู่ความ หรือบุคคลอื่น ซึ่งมี ส่วนได้เสีย หรือผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีความ หรือบุคคลซึ่งมีความประพฤติหรือมีชื่อเสียง ในทางเสื่อมเสีย อันอาจจะกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของบุคคลทั่วไปในการ ประสาทความยุติธรรมของผู้พิพากษา

หมวด 6 จริยธรรมของผู้ช่วยผู้พิพากษา ตะไตะะยุติธรรม และผู้พิพากษาสมทบ

ข้อ 44 ให้นำประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการนี้มาใช้บังคับแก่ผู้ช่วยผู้พิพากษา ตะไตะะยุติธรรม และผู้พิพากษาสมทบด้วยโดยอนุโลม.

แม้ในต่างประเทศนั้นก็มีประมวลจริยธรรมตุลาการเช่นเดียวกับของไทย โดยของ ต่างประเทศจะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของฝ่ายอื่น เพื่อเป็นการป้องกันการ แทรกแซงและเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดวิธีการแก้ไขข้อบกพร่อง ของฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง กระบวนการในการตรวจสอบตนเองของฝ่ายตุลาการต้องมีความ เทียบธรรม มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นทั้งเป็นการ ป้องกันไม่ให้ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือมีอำนาจเหนือฝ่ายตุลาการ ดังเช่น ตัวอย่างจริยธรรมของตุลาการต่างประเทศดังต่อไปนี้

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา^๘

ประเทศสหรัฐอเมริกามีประมวลความประพฤติที่ผู้พิพากษาทุกคนจะต้อง ปฏิบัติตามโดยมีหลักสำคัญ 7 ประการคือ

1. ผู้พิพากษาพึงยึดความซื่อสัตย์สุจริตและความเป็นอิสระในการพิจารณาคดี
2. ผู้พิพากษาพึงหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือแม้แต่การแสดงออกซึ่ง การกระทำที่ไม่ถูกต้องทั้งหลาย
3. ผู้พิพากษาพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและอย่างเต็ม ความสามารถ

^๘ วารสารศาลยุติธรรม ปีที่ 1, ฉบับที่ 9, (กันยายน – ธันวาคม 2549), (กรุงเทพมหานคร : ธนาพรส จำกัด, 2548), น. 117-119.

4. ผู้พิพากษาอาจเข้าร่วมทำกิจกรรมนอกเหนือหน้าที่ปกติของผู้พิพากษา เฉพาะเพื่อการปรับปรุงกฎหมายระบบงานด้านกฎหมายและระบบบริหารงานยุติธรรม
5. ผู้พิพากษาพึงจำกัดการเข้าร่วมกิจกรรม นอกเหนือหน้าที่ปกติของผู้พิพากษา เพื่อลดความเสี่ยงที่จะขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา
6. ผู้พิพากษาพึงรายงานถึงรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการที่เข้าร่วมในกิจกรรม นอกเหนือทำหน้าที่และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย
7. ผู้พิพากษาพึงละเว้นจากกิจกรรมทางการเมือง

ตัวอย่างเช่นในศาลรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (U.S. Federal Court) ผู้พิพากษาจะต้องถอนตัวออกจากคดีซึ่งคิดว่าอาจจะเกิดความไม่เป็นกลางขึ้น หากตนเองมีอคติเนื่องจากเคยเกี่ยวข้องกับคดีนั้น เช่น เคยเป็นทนายความหรืออัยการในคดีมาก่อน หรือมีผลประโยชน์ทางการเงินหรือมีญาติพี่น้องเกี่ยวข้องกับคดีนั้น ๆ ผู้พิพากษาต้องระงับเรื่องมาตการการลงโทษทางวินัยซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมาย ผู้พิพากษาต้องยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินเป็นประจำทุกปี ระบบนี้เป็นการควบคุมและตรวจสอบความประพฤติของผู้พิพากษา รวมทั้งรักษาความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ระบบการตรวจสอบตนเองที่มีประสิทธิภาพของฝ่ายตุลาการทำให้ประชาชนมั่นใจในระบบการตรวจสอบ ฝ่ายตุลาการจะได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นความเป็นอิสระของตุลาการจึงมีอยู่ตราบเท่าที่ประชาชนเชื่อมั่นว่า ฝ่ายตุลาการมีผู้พิพากษาซึ่งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมและไม่ทุจริต เมื่อประชาชนมีความเชื่อมั่น ประชาชนจะไม่ยอมให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาแทรกแซงความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ

วินัยที่สำคัญประการแรก คือ ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง อันเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นจริยธรรมประการแรกของการดำรงตนของผู้พิพากษาที่ต้องหลีกเลี่ยงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียกับชื่อเสียงและหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไม่เหมาะสม ประชาชนมักสนใจในความประพฤติของผู้พิพากษาและตรวจสอบการกระทำของผู้พิพากษาดตลอดเวลา ดังนั้น ผู้พิพากษาจะต้องระมัดระวังเรื่องความประพฤติและต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริตเพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชน

ในมลรัฐมิชิแกนที่ประชากรมากกว่า 10 ล้านคน มีทนายความประมาณ 35,000 ท่าน แต่มีผู้พิพากษาศาลฎีกาเพียง 7 ท่าน ในศาลชั้นต้น (District Court) มีผู้พิพากษาจำนวน 217 ท่าน รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ว่าคณะกรรมการตุลาการ มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องเรียนการกระทำที่ไม่เหมาะสมของผู้พิพากษา และหลักจากที่มีการสอบสวนแล้ว

คณะกรรมการตุลาการนี้จะต้องเสนอสำนวนการสอบสวนไปยังศาลฎีกาเพื่อดำเนินการทางวินัย เช่น การตำหนิการกระทำของท่านผู้พิพากษา การพักงาน การปลดออกจากตำแหน่ง กรณีที่จะปลดผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งได้ เช่น กรณีที่ผู้พิพากษาท่านนั้นประพฤติตนไม่เหมาะสม กรณีที่ผู้พิพากษาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของท่านได้อย่างเต็มความสามารถอีกต่อไป หรือมีการกระทำแสดงให้เห็นถึงความมีอคติต่อการพิจารณาพิพากษาคดี

ในมลรัฐมิชิแกนเป็นหน้าที่ของศาลฎีกาที่จะตัดสินว่าการประพฤติตนไม่เหมาะสม ลักษณะใดเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนวินัยและระเบียบจรรยาบรรณ บทลงโทษควรเป็นเช่นใด ตัวอย่างแรกเป็นคดีเกี่ยวกับการประพฤติตนไม่เหมาะสม (Malpractice) ทนายความจะได้รับเงินค่าจ้างว่าความเป็นจำนวนมากหากชนะคดี คดีนี้ถูกความของทนายชนะคดีในศาลชั้นต้น แต่คู่ความอีกฝ่ายอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์พิพากษากลับ ต่อมาทนายความได้ออกรายการทางสถานีวิทยุโดยใช้ถ้อยคำหยาบคายระบุว่า ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ทั้ง 3 ท่านที่พิจารณาคดีควรจะถูกคุกคาม และได้ระบุชื่อผู้พิพากษาทั้ง 3 ท่านด้วย ภายหลังมีการร้องเรียนทนายความคนดังกล่าว ทนายความแก้ตัวว่า เขาพูดในที่สาธารณะไม่ใช่ในศาลเขามีสิทธิในการที่จะแสดงความคิดเห็นเขาจึงไม่ควรถูกลงโทษ กรณีนี้ท่านเห็นว่าทนายความผู้นั้นควรจะถูกลงโทษหรือไม่ ผู้พิพากษาศาลฎีกาเห็นว่า คนเรานั้นมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่การใช้คำพูดในลักษณะนี้เป็นการไม่เหมาะสม และให้ตำหนิการกระทำดังกล่าวต่อหน้าสาธารณะชนซึ่งเป็นบทลงโทษประการหนึ่ง

ตัวอย่างต่อไป เป็นคดีเกี่ยวกับประเด็นว่าผู้พิพากษา 2 ท่าน ซึ่งมีภริยาเป็นลูกจ้างของสำนักงานอัยการซึ่งทำหน้าที่เป็นทนายความของคู่ความฝ่ายหนึ่งในคดี ควรถอนตัวจากการพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่ แต่กรณีนี้ผู้พิพากษาทั้ง 2 ท่าน ไม่ยอมถอนตัวในการคัดค้าน ผู้พิพากษาจะต้องมีพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงพฤติการณ์ที่ส่งผลให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมหรือความไม่เป็นกลางในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษา หรือกรณีที่ผู้พิพากษาผู้หนึ่งอยู่กับทนายความหนึ่งซึ่งว่าความในคดีที่เธอรับผิดชอบ ผู้พิพากษาหญิงท่านนี้ไม่เคยเปิดเผยความสัมพันธ์ดังกล่าวกับคู่กรณีฝ่ายตรงข้ามทราบในคดีส่วนใหญ่ซึ่งผู้พิพากษาหญิงท่านนี้สามารถแต่งตั้งทนายจำเลยได้ เธอมาแต่งตั้งทนายความแฟนหนุ่มของเธอให้เป็นทนายจำเลยเฉลี่ยแล้วใน 1 ปี ทนายความหนุ่มคนนี้ได้รับเงินค่าตอบแทนมากกว่าทนายความคนอื่นประมาณ 40,000 เหรียญสหรัฐต่อปี แต่ความจริงแล้วทนายความคนนี้ได้ว่าความชนะทุกคดีที่ผู้พิพากษาหญิงท่านนี้พิพากษา และผู้พิพากษาหญิงท่านนี้ก็ไม่ได้มีอคติพิพากษาเข้าข้างลูกความของทนายความซึ่งเป็นแฟนของเธอ ต่อมาทนายความแฟนหนุ่มฆ่าผู้อื่นเสียชีวิตและถูก

เจ้าหน้าที่ตำรวจจับได้ เขาให้การรับสารภาพ เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนแล้วพบว่าผู้พิพากษาหญิงมีความสัมพันธ์กับนายความคนนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไปสอบปากคำผู้พิพากษาหญิงท่านนี้ว่า ในช่วงเกิดเหตุได้พูดคุยกับนายความหนุ่มคนนี้หรือไม่ผู้พิพากษาหญิงท่านนี้โกหกหรือไม่ได้ติดต่อกันเลย สองวันหลังจากนั้นผู้พิพากษาหญิงไปที่สถานีตำรวจพร้อมกับนายความประจำตัวของเธอ และขอกลับคำให้การโดยกล่าวว่า ความจริงแล้วเธอได้ติดต่อกับนายความหนุ่มแฟนของเธอ จึงมีประเด็นข้อสงสัยขึ้นว่าผู้พิพากษาหญิงท่านนี้ทำผิดหรือไม่ ศาลฎีกามีคำสั่งให้พักงานผู้พิพากษาหญิงท่านนี้เป็นเวลา 1 ปี โดยไม่ได้รับเงินเดือนทำให้เธอเสียรายได้ประมาณ 100,000 เหรียญสหรัฐ

อีกตัวอย่างหนึ่ง เป็นกรณีที่ผู้พิพากษาศาลแขวงไปดูคอนเสิร์ตศิลปินร็อก ในมลรัฐมิชิแกนการครอบครองและการสูบบุชานั้นผิดกฎหมาย ในระหว่างที่ชมคอนเสิร์ตกันอยู่นั้นก็มีการผ่านบุหรี่ยี่ห้อที่มีใส่กัญชาไปให้เพื่อนที่นั่งอยู่ในแถวเดียวกันได้มีโอกาสลิ้มรส มีการส่งบุหรี่ยี่ห้อที่มีใส่กัญชาต่อไปเรื่อย ๆ จนถึงผู้พิพากษา ผู้พิพากษาท่านนั้นก็ลองสูบบุหรี่และส่งต่อไปให้เพื่อนสักพักเพื่อนก็ส่งกลับมาอีกครั้ง ผู้พิพากษาท่านนั้นก็สูบบุหรี่มวนดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่ามีสตรีท่านหนึ่งซึ่งดูคอนเสิร์ตอยู่ตรงนั้นจำผู้พิพากษาได้เพราะอาศัยอยู่ในเมืองเดียวกัน เรื่องราวถูกตีแผ่ในหน้าหนังสือพิมพ์มีการวิพากษ์วิจารณ์ผู้พิพากษาท่านนี้ว่าท่านมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับยาเสพติด แต่ตัวท่านนั้นมาสูบบุหรี่เสียเอง บางคนเห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่น่าจะเป็นเรื่องใหญ่ แต่ก็มีบางคนที่ไม่เห็นด้วยกับความประพฤติของผู้พิพากษาท่านนี้ จึงมีประเด็นข้อสงสัยว่าผู้พิพากษาท่านนี้ประพฤติตนผิดจริยธรรมหรือไม่ หากเห็นว่าผิดผู้พิพากษาท่านนี้ควรถูกลงโทษอย่างไร ซึ่งในกรณีนี้ศาลฎีกาตัดสินอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ความเห็นของคณะผู้พิพากษาศาลฎีกาสวนใหญ่ตัดสินให้พักงานผู้พิพากษาท่านนี้ 6 เดือน โดยไม่จ่ายเงินเดือน เสียข้งน้อยเห็นว่าควรปลดผู้พิพากษาท่านนี้ออกจากตำแหน่ง ต่อมาปรากฏว่าหนังสือพิมพ์และประชาชนได้เพิ่มความกดดันในตัวผู้พิพากษาทำให้ผู้พิพากษาท่านนี้ไม่กล้าที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาอีก

ตัวอย่างต่อไป นายความขออนุญาตเข้าไปพูดคุยกับผู้พิพากษาที่กำลังนั่งพิจารณาคดีอยู่ในห้องพิจารณา ซึ่งขณะนั้นมีนายความอีกคดีหนึ่งและประชาชนนั่งพิจารณาคดีอยู่ นายความท่านนั้นบอกผู้พิพากษาว่า ผมมีบัตรเข้าชมอเมริกันฟุตบอลของมหาวิทยาลัยมิชิแกน 2 ใบ แต่ผมไปดูไม่ได้เลยอยากจะทำบัตรฟรีให้กับผู้พิพากษาจะได้พาลูกชายไปดูอเมริกันฟุตบอล ผู้พิพากษาตอบว่าขอจ่ายเงินค่าบัตรให้นายความด้วย แต่นายความปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าตนเองไปไม่ได้ ไม่อยากให้เสียบัตรไปเปล่า ๆ ขอให้ผู้พิพากษารับบัตรไปฟรี ๆ

ปรากฏว่ารองหัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดรักษาความปลอดภัยของศาลเห็นเหตุการณ์ และไม่พอใจเป็นอย่างมากจึงรายงานหัวหน้าศาลว่ามีการติดสินบนในศาล ผู้พิพากษาท่านนั้นให้เหตุผลว่าท่านรู้จักทนายความคนนี้เป็นเวลานานหลายปี ท่านไม่ได้ทำอะไรที่เป็นการเก้อหลุนหรือให้ความอนุเคราะห์แก่ทนายความคนนี้เป็นพิเศษเพื่อให้ได้รับบัตรพริ้นมา กรณีเช่นนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้กับทุกท่านไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีที่ทนายความให้บัตรคู่อเมริกันฟุตบอล แต่เป็นกรณีที่มีใครบางคนอยากทำสิ่งดี ๆ ให้กับท่าน กรณีนี้ศาลฎีกาตัดสินด้วยมติเอกฉันท์ว่าพิพากษาทำผิดวินัยและลงโทษด้วยการตำหนิต่อหน้าสาธารณชน การตำหนิต่อหน้าสาธารณชนเป็นวิธีการที่จะนำผู้พิพากษาซึ่งกระทำความผิดมายืนอยู่ต่อหน้าองค์คณะผู้พิพากษาในศาลฎีกาทุกคนแล้วสื่อมวลชนทุกแขนงจะมานั่งร่วมเป็นพยานด้วย หลังจากนั้นผู้พิพากษาศาลฎีกาจะกล่าวตำหนิผู้พิพากษาท่านนั้นว่าได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่ศาล

ตัวอย่างสุดท้าย เป็นคดีที่ไม่ได้มาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการ แต่เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ท่านนี้เป็นเพื่อนสนิทกับทนายความซึ่งมีประสบการณ์และเป็นทนายความที่เก่งมาก ครอบครัวของทั้ง 2 ฝ่าย รู้จักกันเป็นอย่างดี ทนายความเป็นเจ้าของคอนโดมิเนียมในมลรัฐฟลอริดา และยินดีให้ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ยืมใช้คอนโดมิเนียมของตนเป็นที่พักตากอากาศได้โดยไม่ต้องเสียเงิน ต่อมาผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ได้นำบันทึกของศาลเกี่ยวกับคดีที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา ซึ่งทนายความมีความเกี่ยวข้องอยู่มอบให้แก่ทนายความ บันทึกดังกล่าวเป็นเอกสารลับ ทนายความได้รับเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการว่าความของตนโดยพยายามเน้นจุดแข็งของลูกความ และพยายามเน้นจุดอ่อนของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้ผู้พิพากษาเห็นว่าลูกความของตนเองน่าจะเป็นฝ่ายชนะคดี ปรากฏว่าลูกความฝ่ายทนายความคนนั้นชนะคดี ต่อมาผู้ร้องเรียนไปยังประธานศาลอุทธรณ์ของมลรัฐมิชิแกน ประธานศาลอุทธรณ์ได้โทรศัพท์ไปยังเจ้าพนักงานตำรวจเกี่ยวกับเรื่องและผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ถูกร้องเรียน เจ้าพนักงานตำรวจได้โทรศัพท์ไปหาผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ว่าจะขอมาพูดคุยเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ตอบว่ายินดีที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานตำรวจ แต่ก่อนที่เจ้าพนักงานตำรวจจะมาพบผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ท่านนี้ได้ไปที่โรงเก็บรถ แล้วชักปืนขึ้นมายิงศีรษะของตนเสียชีวิต

ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ผู้พิพากษามักอยู่ภายใต้การสอดส่องของประชาชนตลอดเวลา แม้หากมีผู้พิพากษาท่านใดท่านหนึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาประพฤติปฏิบัติตนหรือการครองตนที่ไม่เหมาะสมไม่ว่าจะอยู่ในศาลหรือนอกศาล ก็อาจจะก่อความเสื่อมเสียให้กับสถาบันตุลาการได้

2) ประเทศอังกฤษ⁹

ในปี พ.ศ. 2549 ระบบศาลอุทธรณ์ของอังกฤษนั้นเป็นระบบผู้พิพากษาต้องทำงานหนักมาก เพราะมีคดีเป็นจำนวนมาก หากเปรียบเทียบกับศาลสูงซึ่งในแต่ละปีจะมีคดีเพียงไม่กี่คดี ในขณะที่หลายประเทศมีความกังวลเกี่ยวกับการที่จะทำให้ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการคงอยู่ตลอดไป ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับจริยธรรมและวินัยข้าราชการเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก สิ่งที่เป็นปัญหาคือ กว่า 35 ประเทศ จากจำนวน 53 ประเทศในเครือจักรภพ เริ่มมีการร่างประมวลจริยธรรมตุลาการ

ประเทศอังกฤษและเวลส์นั้นมีประมวลจริยธรรมและวินัยข้าราชการคล้ายกับระบบของประเทศไทย คือ อาชีพผู้พิพากษานั้นถือได้ว่าเป็นอาชีพที่ 2 ในการประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย ผู้พิพากษาต้องเป็นผู้ที่ผ่านการคัดเลือกมาอย่างดี ในอังกฤษและเวลส์ หากผู้พิพากษากระทำผิดจะมีการกล่าวตักเตือนหรือว่ากล่าวตักเตือนเป็นการส่วนตัว แต่การที่จะเป็นข่าวให้รู้ถึงประชาชนทั่วไปได้ก็ต่อเมื่อมีการปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่งมีตัวอย่างเพียง 2 กรณีที่ผู้พิพากษายอมที่จะลาออกก่อนที่จะถูกลงโทษทางวินัย กรณีแรกคือ ผู้พิพากษาท่านหนึ่งดาวนีย์โหลดภาพลามกจากเว็บไซต์ลงมาในคอมพิวเตอร์ของตนเองซึ่งเป็นกรณีที่มีความผิดอาญา ผู้พิพากษาท่านนี้ตัดสินใจลาออกทันทีที่มีการตั้งข้อหาที่ท่าน อีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่ผู้พิพากษาศาลสูงที่มีชื่อเสียงในด้านการพิจารณาคดีล่าช้ามากถึง 22 เดือน ก่อนที่จะพิพากษาคัดสินคดี ก่อนมีการตั้งกรรมการสอบวินัย ผู้พิพากษาให้มีการตัดสินใจลาออกก่อน

หลักจริยธรรมตุลาการของประเทศในเครือจักรภพที่มีการร่างขึ้นใหม่ ส่วนใหญ่จะยึดหลักการบังกาลอร์ หลักจริยธรรมตุลาการในหลักการบังกาลอร์ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. 2003 หลักการบังกาลอร์นั้นจะมีหลักการใหญ่ ๆ อยู่ 6 ประการ แต่ละประการจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์พร้อมกับตัวอย่างในหลักการ 6 ประการที่สำคัญจะเกี่ยวกับความเป็นอิสระ เป็นกลางชอบด้วยคุณธรรม ความถูกต้อง ความสามารถและความซื่อสัตย์ของตุลาการ ในระบบอังกฤษจะไม่ระบุรายละเอียดของข้อกำหนดต่าง ๆ แต่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ซึ่งผู้พิพากษาจะต้องยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดในส่วนของความเป็นอิสระนั้น ผู้พิพากษาจะต้องไม่ประพฤติตนที่

⁹ เฟิงอั่ง, น. 120 – 121.

ก่อให้เกิดความเสียหายหรือการดิ้นรนดิ้นหา หรือทำให้ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเสื่อมเสีย ไปการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาจะต้องไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้พิพากษาสนิทสนมกับสมาชิกพรรคการเมือง มีการไปเยี่ยมเยียนหรือสังสรรค์กับพรรคการเมืองบ่อยครั้ง ผู้พิพากษาอาจได้รับการเตือนก่อนว่าการกระทำเช่นนั้นไม่เหมาะสม หากยังไม่หยุดการกระทำดังกล่าวก็อาจจะมีการร้องเรียนว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการสื่อให้เห็นถึงความไม่เป็นกลาง ในกรณีที่การกระทำของผู้พิพากษาเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดวินัยตุลาการก็จะมีมาร้องเรียนไปยังผู้พิพากษาที่มีอาวุโส ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสจะต้องเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งจะเป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่ร่างขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2006 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ผู้พิพากษาสามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อตรวจสอบดูว่ามีข้อร้องเรียนประการใดและการกระทำใดบ้างที่เป็นความผิด เมื่อสอบสวนเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะทำรายงานเสนอต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และประธานศาลฎีกา จากการปฏิรูประบบตุลาการในอังกฤษทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจเหนือฝ่ายตุลาการ ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและประธานศาลฎีกาจะต้องเห็นด้วยกับการลงโทษผู้พิพากษาที่กระทำผิด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต้องเข้ามามีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับดำเนินการด้านวินัยตุลาการเป็นระบบของประเทศอังกฤษเพราะอาจมีกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องเรียนความประพฤติของผู้พิพากษาจึงจำเป็นต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีนี้ด้วย ประธานศาลฎีกาก็เห็นด้วยกับรูปแบบดังกล่าวเพราะหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกับประธานศาลฎีกามีความเห็นไม่ตรงกันก็จะต้องมีการพิจารณากันใหม่จนกว่าจะเห็นชอบตรงกัน ตามประมวลจริยธรรมใหม่ มาตรการการลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาจะเริ่มจากการตักเตือน การตำหนิอย่างรุนแรง และการปลดออกจากตำแหน่ง แต่สำหรับผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์และฎีกา จะไม่สามารถปลดออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย แต่จะต้องมีการลงมติทั้งในสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงหรือวุฒิสภา

ในประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่เรียกว่า “Constitutional Reform Act 2005” ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้พิพากษาให้เข้าไปมีอำนาจทำงานอื่นนอกเหนือจากการพิจารณาพิพากษาคดี อย่างไรก็ตาม การถูกร้องขอให้ไปทำงานนอกเหนือจากการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ต้องคิดใคร่ครวญอย่างดีก่อนที่จะตัดสินใจเข้าไปมีส่วนร่วม ในกรณีตัวอย่างข้างต้นที่ท่านผู้พิพากษารับหน้าที่เข้าไปสอบสวนคดีของเจ้าหญิงไดอาน่า ซึ่งท่านมีความรู้ของ

ท่านเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวค่อนข้างจำกัด ต่อมาเมื่อท่านทำรายงานสรุปแล้วเสร็จปรากฏว่าท่านถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากประชาชนและสื่อมวลชน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาต่อประชาชน ผู้พิพากษาจะต้องยึดมั่นในความเป็นอิสระแห่งตนและเทิดทูนไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์ของผู้พิพากษา ความเป็นอิสระ ความเป็นกลางและเกียรติศักดิ์ของผู้พิพากษาเป็นจริยธรรมที่สำคัญที่ถือปฏิบัติกันเป็นสากลนอกจากนี้ ผู้พิพากษายังมีจริยธรรมที่ถือปฏิบัติร่วมกันอีกหลายข้อเป็นการวางกรอบควบคุมความประพฤติของผู้พิพากษาที่เรียกว่าประมวลความประพฤติหรือประมวลจริยธรรมของผู้พิพากษา (Code of Conduct หรือ Code of Ethics)

เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายเป็นข้อกำหนดในการปฏิบัติร่วมกันแล้ว ก็จำเป็นต้องมีองค์กรและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตามขั้นตอนในการพิจารณาคดีเพื่อให้คนในสังคมได้รับความยุติธรรมสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ องค์กรและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายปัจจุบันประกอบไปด้วย ศาล อัยการ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวน ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน แต่เมื่อได้ศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว เราจะเห็นว่ามีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด เพราะเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปก็ย่อมมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพบริบทในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

1.1.4 การลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

การลงโทษ คือมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในการปราบปรามหรือมาตรการในทางลบ ใช้สำหรับลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย และปรามไว้ให้ข้าราชการโดยทั่วไปไม่กล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ

ศาสตราจารย์ Stahl กล่าวว่าไม่มีการจัดองค์การใดที่จะเรียบร้อยสมบูรณ์ ไม่มีการบริหารงานใดที่จะดีเลิศทุกประการ ไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลใดที่จะไม่มีการผิดพลาด

เกิดขึ้นเลย อันที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษสำหรับการประพฤติผิด หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีของเจ้าหน้าที่ได้โดยตลอดไป¹⁰

ดังนั้น การที่จะหวังว่าในองค์การหนึ่งๆ จะไม่มีการกระทำผิดวินัยเลยย่อมเป็นไปได้ และการหลีกเลี่ยงที่จะมิให้มีการลงโทษก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่ควบคู่กันกับวินัย แม้ว่า การลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัย ข้าราชการเป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้ให้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัย ทางราชการจะใช้การลงโทษเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่การส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และการป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่อาจใช้ได้ผลในกรณีนั้น การกำหนดโทษและการลงโทษเป็นกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากกระทำความผิดเป็นการกระทำความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และควรจะลงโทษสถานใด ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตามกฎหมาย การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ จะกระทำต่อเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอ หลักการพิจารณาความผิด กำหนดโทษ และลงโทษ มีดังนี้¹¹

1. หลักนิติธรรม (Legality) คือ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดวินัยฐานใดนั้น ต้องมีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย ทั้งนี้ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำผิดวินัยฐานใดต้องพิจารณาไว้เข้าองค์ประกอบความผิดฐานนั้นทุกประการ ส่วนการพิจารณา กำหนดโทษ คือการคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด และการสั่งลงโทษผู้สั่งลงโทษ จะต้องสั่งลงโทษภายในขอบเขตอำนาจและขอบเขตโทษตามที่กฎหมายกำหนด

2. หลักมนุษยธรรม (Morality) คือ การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นก่อนที่จะปรับบทความผิดและ กำหนดโทษ จะต้องคำนึงถึงเหตุผลที่ควรจะเป็นในสภาพการณ์นั้น ๆ โดยต้องอาศัยข้อเท็จจริง และพฤติการณ์แวดล้อมของผู้ถูกกล่าวหาประกอบ เช่น ฐานะ การศึกษา เพศ อายุ เป็นต้น เมื่อ

¹⁰ Clenn O. Stahl. (1962). Public Personnel Administration. p.371.

พิจารณาปรับบทความผิดแล้ว การพิจารณากำหนดโทษก็จะสามารถปรับระดับโทษได้ว่าควรเป็นโทษระดับใด เป็นโทษผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือควรลงโทษหรือไม่ หรือควรลงโทษ หลังจากนั้นจึงสั่งลงโทษตามบทกำหนดโทษที่กฎหมายวางไว้

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

1. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้ข้าราชการต้องรักษาวินัย ตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ¹² และถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า กรณีนี้มีมูลว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำความผิดวินัยจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที¹³ ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย¹⁴ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการ “ปราบ” ผู้กระทำความผิดวินัย และ “ปราม” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำความผิด

2. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติว่า ในการลงโทษข้าราชการผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ระวังอย่าให้เป็นไปโดยอคติ โดยพยาบาท หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิดในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด¹⁵ การลงโทษทางวินัยจึงต้องลงโทษอย่างเป็นธรรม คือพิจารณาแล้วว่าได้กระทำความผิดจริงและลงโทษโดยเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือผู้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกันและจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้ข้าราชการรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในระบบราชการ และจะมีขวัญ กำลังใจ ในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้

3. เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งนี้ การที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษนี้เข้าใจและยอมรับในความผิด

¹² มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

¹³ เพิ่งอ้าง, มาตรา 99 วรรคสี่.

¹⁴ เพิ่งอ้าง, มาตรา 99 วรรคเจ็ด.

¹⁵ เพิ่งอ้าง, มาตรา 101.

ที่ตนได้กระทำลงไป เพื่อที่จะเป็นทางจูงใจให้ผู้กระทำผิดวินัยได้คิดที่จะปรับปรุงตนเอง เพื่อมิให้กระทำผิดอีกต่อไป

4. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีการจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้น ๆ ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันแสดงว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรอยู่ในราชการต่อไป ก็ต้องลงโทษสถานหนัก คือ ปลดออก หรือไล่ออก ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย

โทษทางวินัย ตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ดังนี้คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

โทษทางวินัยทั้ง 5 สถานนี้ แยกพิจารณาได้เป็นโทษสำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง และโทษสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน นอกจากนี้หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่า ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ก็มีอำนาจที่จะงดโทษให้ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ และข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก แต่การลงโทษปลดออกตามพระราชบัญญัตินี้

ก็คือการลงโทษให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นเอง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 76 บัญญัติโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ดังนี้คือ

- (1) ไล่ออก
- (2) ปลดออก
- (3) ให้ออก
- (4) งดเลื่อนตำแหน่ง หรืองดเลื่อนเงินเดือน
- (5) ภาคทัณฑ์

แยกเป็นบทลงโทษสำหรับการกระทำผิดวินัยได้ 2 ระดับ ดังนี้

1. โทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

1.1 โทษไล่ออก เป็นโทษกรณีข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

1.2 โทษปลดออก เป็นโทษกรณีข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมกระทำผิดวินัยนั้นไม่ถึงขั้นที่จะต้องถูกไล่ออกจากราชการ หรือมีความผิดวินัยถึงขั้นไล่ออกแต่มีเหตุอันควรลดหย่อน หรือเป็นกรณีที่ต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย

1.3 โทษให้ออก เป็นโทษกรณีการกระทำผิดวินัยนั้นไม่ถึงขั้นที่จะต้องถูกปลดออก หรือถึงขั้นที่จะถูกปลดออกแต่มีเหตุอันควรลดหย่อน ผู้ถูกลงโทษให้ออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

2. โทษสำหรับการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

2.1 โทษงดเลื่อนตำแหน่งหรืองดเลื่อนเงินเดือนไม่เกิน 3 ปี หรือมีเหตุสมควรปรานีจะสั่งลงโทษเพียงภาคทัณฑ์และจะให้ทำทัณฑ์บนด้วยก็ได้

2.2 ภาคทัณฑ์ ซึ่งเป็นโทษสำหรับความผิดวินัยเล็กน้อย ซึ่งถ้าเป็นความผิดครั้งแรกจะลงโทษโดยวางกล่าวตักเตือนก็ได้

นอกจากนี้ กรณีที่การกระทำบางอย่างไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัย แต่เป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นกรณีที่ข้าราชการตุลาการไม่พึงกระทำ หรือสมควรใช้ความระมัดระวังมิให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต อาจจะมีมีการตักเตือนผู้กระทำการดังกล่าวก็ได้ เช่น การกล่าววจาไม่สุภาพในระหว่างการพิจารณาคดี เป็นต้นในส่วนการลงโทษทางวินัยมีลักษณะ

หนักเบาแตกต่างกันไปตามความมากน้อยหรือความร้ายแรงของความผิดที่กระทำ ส่วนบทกำหนดโทษก็มีการกำหนดแตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร เช่น ในสหรัฐอเมริกา ลักษณะโทษทางวินัยมีตั้งแต่สถานเบาจนถึงสถานหนักตามลำดับดังนี้¹⁶ คือ การตักเตือน (Warning) การตำหนิ (Reprimand) ให้พักงานโดยไม่จ่ายเงินเดือน (Suspension) ลดตำแหน่ง (Demotion) และปลดออก (Dismissal) เป็นต้น ในทางปฏิบัติการตักเตือนและการตำหนิจะใช้ควบคู่กันไปลักษณะเป็นการสั่งสอนถ้าตักเตือนและตำหนิบ่อยครั้งแล้วข้าราชการยังไม่ปฏิบัติตาม จึงจำเป็นต้องให้พักงานโดยไม่ได้รับเงินเดือน ซึ่งการพักงานนับเป็นลักษณะโทษที่ก้าวกึ่งกับการปลดออกจากราชการ เพราะหากระยะเวลาให้พักงานนานเกินไปข้าราชการจำเป็นต้องหางานอื่นทำเพื่อเลี้ยงชีพและลาออกจากราชการไปในที่สุด แต่การพักงานมีผลในการพิจารณาบำเหน็จบำนาญและการกลับเข้ารับราชการ แตกต่างจากลักษณะโทษปลดออกจากราชการซึ่งต้องออกไปเลยอาจจะได้รับหรือไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ ส่วนการลดตำแหน่งนั้น มีลักษณะเป็นทั้งโทษทางวินัยและเป็นการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงานเพื่อความเหมาะสม แต่การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่การงานจะมีความสัมพันธ์กับเงินเดือนและค่าตอบแทน ดังนั้น การลดตำแหน่งจึงไม่นิยมใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการรักษาระเบียบวินัย

การกระทำผิดวินัยของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 77 บัญญัติว่า การไล่ออกประธานศาลฎีกาจะสั่งลงโทษได้เมื่อข้าราชการตุลาการผู้ใด ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงดังต่อไปนี้

1. พุจริตต่อหน้าที่ราชการ
2. กระทำความผิดอาญาและต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
3. ไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและประเพณีปฏิบัติของทางราชการและจริยธรรมของข้าราชการตุลาการและไม่ถือปฏิบัตินั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
4. ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
5. ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

¹⁶ Paul Pigors, Charles A. Myers and F.T. Malm, Management of Human Resources, (New York : McGraw – Hill Book Company, 1964), p.321.

1.1.5 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การอุทธรณ์นี้กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการพลเรือน ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ ส่วนการร้องทุกข์นั้นกฎหมายมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อมีกรณีเป็นปัญหาซึ่งระหว่างกันควรจะได้ปรึกษาหรือทำความเข้าใจ โดยหากพิจารณาถึงแนวความคิดในส่วนของกรอุทธรณ์พบว่า การอุทธรณ์ หมายถึง กระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนการลงโทษอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการรักษาความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย และตรวจสอบรักษามาตรฐานการลงโทษของผู้บังคับบัญชา¹⁷ ส่วนของการร้องทุกข์นั้น พบว่าแนวความคิดของการร้องทุกข์จะเป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลที่กำหนดให้มีการร้องขอทบทวนการปฏิบัติงานในกรณีต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการสั่งการของผู้บังคับบัญชาหรือแก้ไขความคับข้องใจของผู้ร้องทุกข์ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขปัญหการบริหารงานบุคคลอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรม¹⁸ ด้วยเหตุนี้การร้องทุกข์จึงมีเป้าหมายเพื่อให้ข้าราชการได้รับความคุ้มครองที่เป็นธรรมในสถานภาพและสิทธิในการปฏิบัติงาน โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ มิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจเกินขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอันจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กร ประกอบกับจะทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะทราบถึงความคับข้องใจของผู้ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติงานของตนได้เป็นอย่างดี¹⁹

¹⁷ สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี:โรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ., 2550), น. 121.

¹⁸ เพ็งอ้าง, น. 131.

¹⁹ ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐ: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, (กรุงเทพมหานคร : จุดทอง, 2548), น. 350-351.

โดยในเรื่องการอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้องค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ และทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 9 และหมวด 10 ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

สำหรับส่วนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 83 ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามหมวดนี้ชอบที่จะขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้หากปรากฏหลักฐานชัดแจ้งในภายหลังว่า ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้กระทำความผิด โดยยื่นคำร้องต่อคณะอนุกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลตามมาตรา 47 วรรคสอง ภายในสองปีนับแต่วันที่ทราบคำสั่งดังกล่าว

ให้คณะอนุกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาล พิจารณาคำร้องที่ยื่นตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำร้อง หากเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลที่ ก.ต. จะพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษ ให้ยุติเรื่องแล้วแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทราบเพื่ออุทธรณ์ต่อ ก.ต. ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ต. กำหนด หากเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลสมควรที่ ก.ต. จะได้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษนั้น ให้ส่งเรื่องพร้อมเสนอความเห็นให้ ก.ต. พิจารณา คำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่ที่สุด

ในกรณีที่ ก.ต. มีมติเปลี่ยนแปลงมติเดิม และมีผลให้รับผู้ถูกลงโทษทางวินัยกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการตุลาการตำแหน่งใด ให้เลขานุการ ก.ต. ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของ ก.ต. ต่อไป

มาตรา 84 ในกรณีที่ข้าราชการตุลาการผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 34 หรือมาตรา 35 หรือได้รับความเสียหายจากมติประการอื่นของ ก.ต. ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้

การร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.ต. ภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หรือได้รับทราบมติของ ก.ต. คำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่ที่สุด

ในกรณีที่ ก.ต. มีมติให้ผู้ร้องทุกข์กลับเข้ารับราชการ ในตำแหน่งข้าราชการตุลาการตำแหน่งใด หรือแต่งตั้งให้ผู้ร้องทุกข์ไปดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการตำแหน่งใด ให้เลขานุการ ก.ต. ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของ ก.ต. ต่อไป

เงินเดือนของผู้กลับเข้ารับราชการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายดังกล่าว ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

เงินเดือนของผู้กลับเข้ารับราชการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายดังกล่าว ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

จากบทบัญญัติข้างต้น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมเป็นเพียงการขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพิ่มเติมว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ซึ่งการขอให้ทบทวนนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นการให้สิทธิการอุทธรณ์โดยแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามการขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลเพื่อพิจารณา ก่อน หากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลและให้ยุติเรื่อง ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ความเห็นนั้นได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ต. กำหนดตามประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลที่ให้ยุติเรื่องขอทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2544

ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าในเรื่องการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการถือเป็นหลักประกันในการดำเนินการทางวินัยตามบทบัญญัติของกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักประกันตามระบบคุณธรรมที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายปกครองต้องทำการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.1.6 สถานะทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

โดยปกติการดำเนินการทางวินัยข้าราชการถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน โดยศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานไว้แล้วในคดีส่วนใหญ่ เช่น กรณีสถานะทางกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 270/2545 การที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เข้าลักษณะคดีปกครองตาม

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548 แม้ว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงจะมีผลต่อผู้ฟ้องคดีในบางกรณี เช่น การถูกสั่งงดการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา หน่วยงานทางปกครองย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องออกคำสั่งย้อนหลังในเรื่องสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงผลชั่วคราวในระหว่างรอผลการสอบสวนเท่านั้น และการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงกระบวนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองว่าผู้รับคำสั่งกระทำผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งหมายถึงการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ไม่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอื่น เช่น คำสั่งที่เป็นขั้นตอนหรือเป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ก็อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเช่นกัน ดังเช่นคดีต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงเคี่ยน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและรายงานผลการสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้กลับไปใช้คำสั่งที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและรายงานผลการสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการยกเลิกคำสั่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่ง ศาลวินิจฉัยว่า คดีนี้แม้จะมีคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อเปรียบเทียบคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548 กับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 พบว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548 เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวเป็นเพียงกระบวนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง จึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และไม่เข้าลักษณะคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงในคดีนี้ เป็นคำสั่งที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นคำสั่งอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในคำวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 แล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมีสถานะเป็นคำสั่งอื่น ตามนัยของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 หรือไม่ เพราะคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นคำสั่งที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษทางวินัยเช่นกัน) ซึ่งเมื่อพิจารณาตามเหตุผลในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงย่อมเป็นคำสั่งอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเช่นกัน

แม้ว่าการดำเนินการทางวินัยข้าราชการจะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองก็ตาม แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติยกเว้นการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการบางประเภทและพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้ไม่อยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคสอง (1) (2) และ (3) ซึ่งมีผลให้ข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการกระทำทางปกครองก็ตาม

กรณีตัวอย่างที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ตุลาการศาลยุติธรรม ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้แก่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 181/2545 แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าการกระทำของอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาธนบุรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและคณะกรรมการสอบสวน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้การดำเนินการเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งเป็นอำนาจของ ก.ต. เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอันเป็นการกระทำทางปกครอง แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นกระบวนการดำเนินการของ ก.ต. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 587/2545 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่การพิจารณาของ ก.ต. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และขอให้สั่งห้ามคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวน จึงเป็นการขอให้ศาลปกครองก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมของ ก.ต. ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

1.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

โดยลักษณะทั่วไปแล้วการดำเนินการของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และการที่จะให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองบรรลุตามเจตนารมณ์ได้นั้น จำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชน ซึ่งผลจากการใช้อำนาจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญยิ่งในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐนี้ต้องเป็นไปอย่างมี

ขั้นตอนที่เป็นระบบเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ดังเช่นตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือนรวมทั้งข้าราชการประเภทอื่น เพราะเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นมักจะบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือหากมีบัญญัติไว้โดยเฉพาะก็จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงขอยกหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการซึ่งสรุปได้ดังนี้

ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาเป็นเวลายาวนานควบคู่กับระบบราชการ โดยอาจกล่าวได้ว่ายุคเริ่มแรกของการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐเกิดขึ้นเมื่อมีกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลในภาคราชการฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ซึ่งในยุคนั้นประเทศไทยมีข้าราชการเพียง 3 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และข้าราชการตุลาการ ต่อมาเมื่อประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่อีกหลายฉบับ มีการออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการเพิ่มขึ้นเพื่อแยกข้าราชการออกอีก 2 ประเภท คือ ข้าราชการอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 และข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 สำหรับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลในภาคราชการโดยแบ่งประเภทข้าราชการใหม่อีก 4 ประเภท คือ ข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และข้าราชการครู ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523²⁰ ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

²⁰ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, แนวคิดโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ : เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ, (นนทบุรี:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), น. 37-42.

พลเรือนโดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และล่าสุดมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ใช้บังคับมานาน บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับระบบบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยปรับบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมและผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร โดยมีให้เข้าช้กับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการส่วนบทบาทในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ปรับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีให้เข้าช้กับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ปรับปรุงระบบตำแหน่งของราชการพลเรือนสามัญให้จำแนกตามกลุ่มลักษณะงาน ตลอดจนกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นมักจะบัญญัติให้นำบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมใช้หรือมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ในตนเองเดียวกัน²¹

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการไว้มีขั้นตอนต่าง ๆ ประกอบด้วย การสอบสวน ซึ่งเป็นกระบวนการบังคับก่อนพิจารณาลงโทษในความผิดวินัยเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม กับเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการด้วย โดยถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการ

²¹ สำนักงานพัฒนาระบบงานคดี สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยคดี
ปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ, (กรุงเทพมหานคร : กันยายน 2551), น. 7- 8.

สอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ส่วนความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งไม่บังคับให้ต้องสอบสวน จะสอบสวนก็ได้ ไม่สอบสวนก็ได้

การพิจารณา จะต้องกระทำทุกกรณีก่อนลงโทษทางวินัย เพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสม แต่วิธีการพิจารณาแตกต่างกันระหว่างความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกับความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องพิจารณาโดยองค์การบริหารงานบุคคล ส่วนความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงพิจารณาโดยผู้บังคับบัญชา

การลงโทษ เมื่อปรากฏจากการพิจารณาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยจึงลงโทษ

การตรวจสอบการลงโทษ เป็นกระบวนการควบคุมดูแลอีกชั้นตอนหนึ่งให้การลงโทษเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสม มีการตรวจสอบ 2 ระดับ คือ ตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับ กับตรวจสอบโดยองค์การกลางบริหารงานบุคคล หากตรวจสอบพบว่าการลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็จะสั่งการให้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เป็นกระบวนการเพื่อให้หลักประกันแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษที่จะได้มีโอกาสและหนทางแสวงหาความยุติธรรมได้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งถ้าอุทธรณ์ฟังขึ้นก็จะมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นคุณแก่ผู้นั้นต่อไป

ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยจะต้องให้หลักประกันสิทธิแก่ข้าราชการผู้ถูกสอบสวนดำเนินการทางวินัย หลักประกันสิทธิดังกล่าว เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยหรือคณะกรรมการสอบสวน และหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกกระทำสิทธิ กล่าวคือ กระบวนการทางวินัยข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดและตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงขอยกหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการซึ่งสรุปได้ดังนี้

1.2.1 หลักเอกภาพ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System) กล่าวคือ จะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคตามหลักความรู้ความสามารถ (Competency) ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เช่นเดียวกัน ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน

ไม่คำนึงถึงเวลาของการทำงาน เพศ หรือสถานภาพสมรส เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความล้ากันในกาใช้บังคับ

1.2.2 หลักประสิทธิภาพ

ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ โดยมองวินัยเป็นกลไกเชิงบวกมากกว่าจะเป็นกลไกในเชิงลบที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการลงโทษจุดประสงค์พื้นฐานของการลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองและผลการทำงานของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐบรรลุเป้าหมายตามที่ได้วางไว้

1.2.3 หลักโปร่งใส

การใช้วินัยในหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัย รวมทั้งโทษทางวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยนั้นจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ต้องมีการแจ้งไปยังผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นั้นมีสิทธิรับรู้ถึงกรณีของสาเหตุของการกระทำ ความผิดของเขาก่อนที่จะมีการดำเนินการลงโทษ และเพื่อให้ได้รับสิทธิในการสอบถามถึงพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลที่นำมาประกอบในการพิจารณาโทษทางวินัย นอกจากนี้ ต้องมีการกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยในแต่ละกรณีไว้อย่างชัดเจน

1.2.4 หลักยุติธรรม

ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะยังไม่ต้องรับลงโทษจนกว่าจะมีการสอบสวนถึงการกระทำที่ถูกล่ามว่าเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และระหว่างการสอบสวนทางวินัยยังไม่เสร็จสิ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องได้รับคำตอบแทนตามปกติ ทั้งจะต้องให้สิทธิในการอุทธรณ์ผลการดำเนินการทางวินัย และระบุดำเนินขั้นตอนการดำเนินการอุทธรณ์ด้วย

หลักการทั้งสี่ประการถือเป็นหลักพื้นฐานที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาคัดเลือก ไปจนถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัย ซึ่งหมายความว่า ในการดำเนินการทุก ๆ เรื่องจะต้องอาศัยหลักการดังกล่าวเป็นหลักพื้นฐานของการดำเนินการ ที่เน้นความเป็นเอกภาพ ความเป็นประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความยุติธรรม ซึ่งการวิเคราะห์และการเสนอรูปแบบการดำเนินการทางวินัยที่จะนำเสนอในส่วนตัวต่อไป ก็จะยึดหลักการข้างต้นเป็นกรอบแนวคิดของการคิดค้นระบบใหม่ให้ตอบสนองกับกรอบแนวคิดในการบริหารงานสมัยใหม่อย่างแท้จริง

1.2.5 หลักการเฉพาะของตุลาการ

ข้าราชการตุลาการเป็นหน่วยปฏิบัติการของกระบวนการใช้อำนาจตุลาการอันเป็นอำนาจหนึ่งในสามของอำนาจการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ และตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย เพื่อเป็นหลักประกันในการที่ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นหลักความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากในการทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีของศาลนั้นจะต้องปราศจากการใช้อำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ เข้ามาแทรกแซง หลักการดังกล่าวทำให้เกิดการยอมรับกันทั่วไปว่าข้าราชการตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระในการพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อมีความอิสระแล้วก็ต้องมีมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตุลาการอันเป็นหลักของการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้การใช้อำนาจตุลาการเป็นได้โดยชอบธรรม เพราะโดยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องมีการให้อำนาจต่าง ๆ นั้นได้มีโอกาสตรวจสอบซึ่งกันและกันได้

ความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการ หมายความว่า ผู้พิพากษาสสามารถปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่งด้วย ส่วนประเด็นที่ว่าข้าราชการตุลาการควรจะต้องมีความเป็นอิสระจากสิ่งใดบ้างนั้นซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ เป็นการคุ้มครองการทำภาระหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการตุลาการจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย หลักความอิสระในการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษามีได้คุ้มครองข้าราชการตุลาการเฉพาะต่อการแทรกแซงจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่นเท่านั้น หากแต่ยังคุ้มครองข้าราชการตุลาการจาก

การแทรกแซงโดยทางอ้อม ซึ่งอาจมีผลต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการตุลาการ ทั้งนี้เพราะย่อมผูกตนเองเฉพาะภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

2. ความอิสระในทางองค์กร หรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรตุลาการมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ความอิสระในทางองค์กรมีความหมายว่า อำนาจตุลาการก็ดี ศาลก็ดี หรือผู้พิพากษาก็ดีจะต้องไม่อยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น ไม่ว่าจะโดยในข้อเท็จจริงหรือในทางกฎหมาย

3. ความอิสระในทางส่วนบุคคล โดยหลักแล้วกรณีการถอดถอนและการโยกย้ายข้าราชการตุลาการไม่อาจกระทำได้ หากเป็นการขัดกับความประสงค์ของตุลาการ เว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล ความอิสระในทางส่วนบุคคลดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ

หลักความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการในประเทศไทยนั้นมีมานาน โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย” และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และวรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย” จะเห็นได้ว่าเหตุผลที่ข้าราชการตุลาการจะต้องมีอิสระจากอำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ ทั้งปวง เพื่อความเป็นธรรมของทุกคนทุกฝ่ายในสังคมก็เนื่องมาจากหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดอรรถคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งอาจขยายความได้ว่าอิสระเช่นว่านี้ไม่ได้มีไว้เพื่อข้าราชการตุลาการเท่านั้น แต่มีไว้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพประชาชนด้วย ทั้งนี้โดยเหตุที่ต้องให้ข้าราชการตุลาการเป็นอิสระจากผู้ออกกฎหมายและผู้ใช้กฎหมาย ก็เพื่อให้ตุลาการคอยตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั่นเอง เมื่ออำนาจศาลสามารถหยุดยั้งอำนาจการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายได้ กฎหมายที่ผู้ปกครองจะใช้ลิดรอนสิทธิของประชาชนก็จะไม่เต็มที่และเบาบางลง เพราะต้องผ่านการตีความของศาล จนมีคำกล่าวกันว่าหากความเป็นอิสระของข้าราชการตุลาการถูกลิดรอนก็เหมือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกลิดรอนไปด้วย มิฉะนั้นแล้ว ก็เป็นการยากยิ่งที่ข้าราชการตุลาการจะปฏิบัติหน้าที่ได้ คือ หากข้าราชการตุลาการถูกอำนาจหรือ

อิทธิพลใด ๆ เข้ามาก้าวร้าวหรือแทรกแซงครอบงำจนทำให้เกิดความหวั่นเกรงหรือหวาดกลัวต่ออำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ แล้วการก็จะพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีไปตามอำนาจหรืออิทธิพลที่บีบบังคับงั้นแทนที่จะมีอิสระปฏิบัติหน้าที่ตัดสินคดีไปตามตัวบทกฎหมายอย่างเป็นทางการ ซึ่งผลร้ายก็อาจจะตกแก่ประชาชน จึงเป็นหน้าที่ของข้าราชการ ตุลาการที่จะต้องรักษาไว้เพื่อมิให้เกิดข้อครหาต่อความไว้วางใจในความเป็นอิสระแห่งตน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการดำเนินการทางวินัยต้องอาศัยหลักการวินิจฉัยและเหตุผล กล่าวคือ การวินิจฉัยมิใช่เป็นเพียงการพิเคราะห์หาเหตุผลหรือวินิจฉัยเหตุผลในทางข้อเท็จจริงเท่านั้น แต่จะต้องประกอบด้วยหลักกฎหมาย ความคิดเห็น และแนวความคิดที่ขัดแย้งด้วย โดยคณะกรรมการผู้ดำเนินการทางวินัยจะต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยอย่างกระจ่างแจ่มแจ้งและรัดกุม ดังนั้น ในการวินิจฉัยจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายว่าควรเชื่อหรือไม่ด้วยเหตุผลอะไรและหลักกฎหมายที่ยกขึ้นมาปรับใช้ในการวินิจฉัยนั้น พิเคราะห์แล้วมีความเห็นสมควรเป็นประการใด และเพราะเหตุผลใด โดยเฉพาะในการวินิจฉัยประเด็นข้อกล่าวหาถ้าเป็นข้อกฎหมายควรจะอ้างตัวบทกฎหมายหรือตัวอย่างที่เป็นแบบอย่างหรือเป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายอ้างอิงไว้ด้วย ถ้าคำวินิจฉัยประกอบด้วยเหตุผลและการอ้างอิงดังกล่าวซึ่งการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยเป็นเรื่องสำคัญเพื่อให้คู่กรณีทราบเหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในรูปแบบและเนื้อหาแห่งเหตุผล คือ เหตุผลในการวินิจฉัยจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ด้วยพยานหลักฐานให้เห็นประจักษ์แล้ว และ การวินิจฉัยเป็นเหตุผลของผู้ทำหน้าที่และมีความชำนาญในกฎหมายที่เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ซึ่งในการให้เหตุผลจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่มีอคติหรือไม่มีความลำเอียง การวินิจฉัยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่เป็นแบบอย่างว่าในการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาอันนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างไร ด้วยเหตุผลที่ชัดเจน ไม่เคลือบคลุม

1.3 สถานะของคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ

รูปแบบของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามที่กฎหมายซึ่งเป็นที่มาและข้อจำกัดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง ในการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลสำคัญแห่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" ว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้น

ต่อบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ

คำสั่งทางปกครองถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการตามกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่จะตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากในแต่ละวันเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจสั่งการในลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครองมากมาย และคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการก็มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการสั่งการของเจ้าหน้าที่ นั้นซึ่งมีทั้งคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคล เช่น การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การบรรจุแต่งตั้ง เป็นต้น และคำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระหรือเป็นผลร้ายแก่บุคคล เช่น คำสั่งภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก เป็นต้น

1.3.1 ข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 89 บัญญัติว่า “การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด”

กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลดโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ และในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้²² แต่ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก²³

²² มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²³ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กรณีที่เป็นกรว่ากล่าวตักเตือนซึ่งมิใช่กรณีอันเนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การว่ากล่าวตักเตือนดังกล่าวเป็นเพียงลักษณะของการแนะนำของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น มิใช่เป็นกรณีที่เป็นกรงดโทษทางวินัยโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนไว้ก่อน จึงหาผลกระทบบใด ๆ ต่อผู้ฟ้องคดีไม่ อีกทั้งการตักเตือนดังกล่าวมิได้ออกเป็นคำสั่งหรือมีการบันทึกการตักเตือนไว้ และมีได้มีการประกาศต่อหน้าสาธารณชน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 380/2549)

กรณีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนทางวินัยไว้ว่า หากข้าราชการพลเรือนผู้ใดมีกรณีถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจที่ได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี เห็นว่ากรณีมีเหตุอันควรสงสัยอย่างยิ่งว่าผู้นั้นได้กระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังเพื่อลงโทษ ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ดังนั้น คำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถือเป็นมาตรการที่รักษาประโยชน์ของทางราชการโดยส่วนรวม เป็นมาตรการทางปกครองที่มีใช้การลงโทษทางวินัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.67/2547)

1.3.2 ข้าราชการตุลาการ

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 เมื่อข้าราชการตุลาการผู้ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.ต. ภายในสองปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง หรือได้รับทราบมติของ ก.ต. โดยคำวินิจฉัยของ ก.ต. เช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 แต่ก็มีบางกรณีถ้าหากปรากฏหลักฐานในภายหลังว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้กระทำผิดก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิที่จะขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้โดยการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตุลาการประจำชั้นศาลนั้น ภายในกำหนดสองปีนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

ส่วนถ้าคณะอนุกรรมการเห็นว่า คำร้องนั้นมีเหตุอันสมควรก็ให้ส่งเรื่องให้ ก.ต. พิจารณาและคำวินิจฉัยของ ก.ต. เป็นที่สุดตามมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ

หนึ่งในกรณีนี้ถ้าหากผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัย เห็นว่า กรรมการตุลาการบางคนเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดี ก็อาจนำความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับได้ โดยการใช้สิทธิโต้แย้งตามความใน หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา 12 ถึงมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539