

ปัญหาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริต
ต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พุทธภูมิ รัตนเกตุ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2559

**Problems relating to disciplinary proceedings against state officials in
case of committing an offence of corruption, malfeasance in office,
malfeasance in judicial office or unusual wealth under the Organic Act
on Counter Corruption B.E. 2542**

Buddhabhumi Rattanakate

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij pundit University

2016

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐาน
 ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิด
 ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 พ.ศ. 2542

ชื่อผู้เขียน พุทธภูมิ รัตนเกตุ
 อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
 สาขาวิชา นิติศาสตร์
 ปีการศึกษา 2558

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิด หลักการพื้นฐานในการ
 ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 รวมทั้งศึกษาการควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย ตลอดจนศึกษา
 สภาพปัญหาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
 กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือ
 ร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ
 ทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย
 เจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่
 ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งส่งผลถึงความไม่ชัดเจนในการ
 บังคับใช้กฎหมายว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขอบเขตอำนาจหน้าที่แคบเกินไป
2. ปัญหาการ
 ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อ

หน้าที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในการพิจารณาความผิดทางวินัยทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่ได้ ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาโทษทางวินัย 3. ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยไว้แตกต่างกัน อันขัดต่อ หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย 4. ปัญหาการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัย ตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/4 ซึ่งมีผลเป็นการ จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งที่ขั้นตอนกระบวนการดำเนินการทางวินัยในกรณี ทั่วไปกับกรณีดังกล่าวมีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงขัดต่อหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นสมควรแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพิ่มเติมความหมายของคำว่า “มูลความผิดทางวินัย” “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่าทุจริต ควรกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน สามารถดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้นั้น รวมทั้งบัญญัติให้ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้สอดคล้อง กับหลักการพื้นฐานในการพิจารณาความผิดทางวินัย ในส่วนของมาตรการในการดำเนินการทาง วินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการ อัยการ รวมถึงการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 96 กรณีถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 89/4 ควรกำหนดให้มีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

Thesis Title	Problems relating to disciplinary proceedings against state officials in case of committing an offence of corruption, malfeasance in office, malfeasance in judicial office or unusual wealth under the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542
Author	Buddhabhumi Rattanakate
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2015

ABSTRACT

This thesis aims to study the concepts and fundamental principles of controlling and inspecting administrative powers, the concepts regarding disciplinary proceedings against a state official. The purposes of this thesis include the study of the control and the inspection of corruption, official actions, unusual wealth of state officials and disciplinary proceedings against state and foreign officials. To analyze and find an appropriate solution, the thesis also examines the problems in disciplinary proceedings towards a state official in case of committing an offence of corruption, malfeasance in office, malfeasance in judicial office and unusual wealth under the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542

The study found number of problems in relation to the disciplinary proceedings against a state official according to the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 as follows:

1. Problems in powers and duties of the National Anti-corruption Commission to inquire into facts and **to make a decision where a state** official committed an offence of corruption, malfeasance in office and malfeasance in judicial office. The problems lead to the ambiguity of the National Anti-corruption Commission's authority and its enforcement.
2. Problems in disciplinary punishment which arise when a state official is found guilty of unusual wealth. Since the state official will be held as committing an offence of corruption, the punishment of the state official for corruption is not consistent with the fundamental principle of disciplinary hearing proceedings and could result in an unfair trial.
3. Problems regarding to inequality in law

enforcement. Disciplinary proceedings against judicial officials, judicial officials of Administrative Court and public prosecutors, which takes place after those officials are found guilty of disciplinary offences by the National Anti-corruption Commission, is different to one which is applied to other state officials. 4. Problems in limitation of the right of appeal in the disciplinary proceedings according to section 96, which is the case that a state official is punished under section 89/4 and his right to appeal will be limited. Since they hold the same essential elements, dissimilarity should not be presented in the case under section 96 and other general cases. Otherwise, it will oppose the principle of equality in law enforcement.

This thesis also recommends solutions to aforesaid problems which are the amendments of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 in several sections, including expounding the meaning of "a prima facie case for disciplinary offences", "an offence of malfeasance in office" and "an offence of malfeasance in judicial office". This will contribute explicitness to the authorities and duties of the National Anti-corruption Commission and their enforcement. In the instance of considering unusual wealth possessed by a state official as corruption, The Organic Act should state that the superior or the person who has the power to appoint or remove the accused state official has an authority to perform disciplinary proceedings against the accused state official in accordance with relevant rules, regulations and laws. Furthermore, unusual wealth should be established as a criminal offence in order to accord with the fundamental principles of disciplinary hearing proceedings. Moreover, the provisions relating to disciplinary proceedings of judicial officials, judicial officials of Administrative Court and public prosecutors and the provisions relating to the appeal of disciplinary punishment under section 96 should be restated to agree with the principle of equality. Thus, the application of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 shall achieve its greatest objective, which is to prevent and suppress corruption amongst Thailand's state officials.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ในหัวข้อ “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542” สำเร็จลุล่วงได้ดี โดยได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง จากศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณา สละเวลาให้คำปรึกษา คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นประธาน สอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งอาจารย์ ดร. สรรพ ธนโชติโกคิน และอาจารย์ ดร. มาโนช นามเดช ที่ได้ให้ เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้สละเวลาอันมีค่าในการตรวจสอบแก้ไข และให้ คำแนะนำข้อมูลทางวิชาการอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดา ผู้ให้กำเนิดและอบรมเลี้ยงดูผู้เขียน รวมทั้ง สนับสนุนให้การศึกษา ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เอื้อเฟื้อข้อมูลประกอบการทำ วิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณนางสาวนภสร ปิติกะวงษ์ ที่คอยช่วยเหลือในการค้นหาข้อมูลในการทำ วิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณนางสาวสิฎฐาภรณ์ วาสุทธิย์ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือด้วยการแปลข้อมูล ภาษาต่างประเทศ และสุดท้ายขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ที่ได้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อคิดเห็นทาง กฎหมาย อันมีส่วนช่วยผลักดันให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่า และเกิด ประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษา ซึ่งผู้เขียนขอมอบผลแห่งคุณงามความดีเหล่านี้ให้แก่บิดา มารดา และทุกๆ ท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ส่วนที่มี ข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

พุทธภูมิ รัตนเกตุ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ	๗
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินการทางวินัย เจ้าหน้าที่รัฐ	9
2.1 แนวความคิด หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	9
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ	30
3. การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย	45
3.1 การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ และร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ	45
3.2 การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย	82

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.....	118
4.1 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและแนวทางการแก้ไข	118
4.2 ปัญหาการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่รัฐ กรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่.....	126
4.3 ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือร่ำรวยผิดปกติ	132
4.4 ปัญหาการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/4.....	137
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	142
5.1 บทสรุป	142
5.2 ข้อเสนอแนะ	145
บรรณานุกรม	148
ภาคผนวก	155
ก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	156
ข ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา	190
ประวัติผู้เขียน	196

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังลึกลงในสังคมไทยมายาวนาน ส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติและระบบเศรษฐกิจ ซึ่งแต่เดิมกลไกการตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบดังกล่าวในระบบปกติ อันได้แก่ กระบวนการดำเนินคดีทางอาญาและกระบวนการดำเนินคดีทางวินัย ประสบปัญหา มีข้อบกพร่องและข้อจำกัดหลายประการ ด้วยเหตุที่สังคมไทยและระบบราชการมีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ มีการปกป้องพวกพ้องอยู่เสมอทำให้การลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดขาดประสิทธิภาพ ภาครัฐจึงมีแนวคิดความพยายามในการพัฒนาและสร้างระบบกลไกการตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบพิเศษขึ้นมา ในปี พ.ศ. 2518 มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมิได้ลดน้อยลงแต่ประการใด

ต่อมามีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ แม้ภายหลังจะประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว แต่ในการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542 โดยเนื้อหาในส่วนการพิจารณาซึ่งมูลความผิดทางวินัย นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีมาตรการพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เพื่อให้กลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก แต่หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเมื่อดำเนินการได้ผลเป็นประการใด ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดทางวินัย

นอกจากนี้ ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้นดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเห็นสมควรส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบ ที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหา แล้วรายงานผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา โดยผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา

ในส่วนของการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายคิดปกปิด ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายคิดปกปิด หากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป นอกจากการร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการ ตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้แจ้งไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ ขั้นตอน การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายบางส่วนยังคงมีกรณีที่มีปัญหา ในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้ มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (4) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัย กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมาตรา 91 กำหนดให้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาไม่มูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 คือ ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา โทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ แต่มาตรา 91 และ มาตรา 92 มิได้ บัญญัติว่า มูลความผิดทางวินัยดังกล่าว หมายถึงความผิดทางวินัยฐานใดบ้าง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หากกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา กำหนดให้ การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะมีมติชี้มูลความผิด ทางวินัยมาโดยตลอด ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจิติ 158/2551 แต่ศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขคำที่ อ. 505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 1037/2558 ได้มีคำ พิพากษาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและชี้มูลความผิด ทางวินัยในความผิดฐานอื่น เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จากคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ พิจารณาชี้มูลความผิดทางวินัย จึงมีปัญหว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่ สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว มีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด

ประการที่ 2 ปัญหาการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีร้ายชัดปกติ โดยให้ถือ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4) กำหนดว่า ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชื่อบุคคล ตามมาตรา 80 (1) (2) และ (3) ให้แจ้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสั่งลงโทษไล่ออก หรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว ได้ให้คำนิยามของ “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลง มากผิดปกติหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจ ในตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น การร่ำรวยผิดปกติ จึงประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ
- (2) การมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ
- (3) การมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือ
- (4) การได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ ด้วยเหตุตาม (1) (2) (3) หรือ (4) กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษไล่ออก หรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กรณีจึงมีปัญหาว่า การที่ กฎหมายกำหนดให้ลงโทษไล่ออกหรือปลดออก เพราะเหตุมีทรัพย์สินมากผิดปกติ มีทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นมากผิดปกติ มีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อ หน้าที่ ทั้งที่ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานไม่ปรากฏว่าการได้ทรัพย์สินนั้นได้มาจากการทุจริตต่อ หน้าที่ขัดต่อหลักพิจารณาความผิดในการลงโทษทางวินัย หรือไม่

ประการที่ 3 ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติ ชี้มูลความผิดทางวินัย ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการ ศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 กำหนดว่า ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการ

ศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกระทำความผิดทางวินัย หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องดำเนินการลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อทำการสอบสวนในความผิดดังกล่าวได้อีก แต่ในทางกลับกัน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดดังกล่าว หน่วยงานต้นสังกัดสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดได้ กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่อย่างใด และมาตรา 80 กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ หากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้แจ้งไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป กรณีจึงมีปัญหาว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือไม่

ประการที่ 4 ปัญหาการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/4

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/4 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการสอบสวนเรื่องกล่าวหาดังกล่าวตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหา หากผลการสอบสวนมีมูลความผิดทางวินัย มาตรา 96 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กรณีจึงมีปัญหาว่า การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามมาตรา 96 กรณีถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั่วไป นั้น ขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดและหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. เพื่อศึกษาการควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุง แก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการศึกษาหลักกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระบวนการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งปัญหาดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น หากได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าว โดยนำผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์มาแก้ไขเพิ่มเติมหลักกฎหมาย และหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงการควบคุมตรวจสอบและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับแนวความคิด หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากแนวความคิด หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลปกครอง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หนังสือ วารสาร บทความ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งสารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารของต่างประเทศและประเทศไทย โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงที่มา โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แนวความคิด หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความเป็นธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. ทำให้ทราบถึงการควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือรั่วรัวผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม

DRPU

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำคามผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ โดยกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงสมควรศึกษาแนวความคิด หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

2.1 แนวความคิด หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐในยุคเริ่มต้น เป็นรัฐที่มีการปกครองในระบบกษัตริย์ กษัตริย์ทรงใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศและประชาชนด้วยพระองค์เอง ต่อมาเมื่อภารกิจทางปกครองเพิ่มขึ้น กษัตริย์ได้ทรงมอบอำนาจในภารกิจที่ไม่ค่อยจะสำคัญให้แก่บรรดาขุนนางใกล้ชิดที่ไว้วางพระทัยไปปฏิบัติแทน โดยที่กษัตริย์ยังทรงควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของขุนนางอย่างใกล้ชิด ต่อมาการปกครองในระบบกษัตริย์ได้วิวัฒนาการไปสู่การปกครองที่ราษฎรได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาคและในท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานเองได้มากขึ้น แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองยังคงเป็นการกระทำในนามของกษัตริย์ ดังนั้น หลักกฎหมายคอมมอนลอว์ที่ถือว่า “กษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) จึงมีอิทธิพลไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายถึง ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะฟ้องร้องกล่าวโทษมิได้ อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และการลงโทษฝ่ายปกครองจึงอยู่ที่กษัตริย์โดยตรง ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงได้รับการดำเนินการทางปกครองที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนมากขึ้น จนกระทั่งได้มีการจลาจลล้มล้างรัฐบาลขึ้นใน

หลายประเทศ ผลของการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาลดังกล่าว ทำให้คณะผู้ก่อการได้สร้างระบบการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น โดยได้บัญญัติกฎหมายและระเบียบข้อบังคับวางหลักเกณฑ์และมาตรการสำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹

2.1.1 หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.1.1.1 หลักนิติรัฐ

ความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐเป็นความคิดของประชาชนที่สืบทอดมาจากปัจเจกนิยม (Individualism) และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้ต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพในฐานะรัฐนี้จึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคม โดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้ มีอยู่วิธีเดียวคือ รัฐยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย โดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราใดที่กฎหมายยังใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์การ (Organ) ของรัฐในการบัญญัติกฎหมาย โดยตรงการที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง²

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย อยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีดังนี้³

บรรดาการกระทำทั้งหลายของฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับราษฎรนั้น องค์กรฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎร

¹ อูสาห์ โคมลปานิก, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน 41201 Public Law, เล่มที่ 2, หน่วยที่ 8 – 15, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2540), น. 857-858.

² หุค แสงอุทัย, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2513), น. 95.

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน,” รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2540), น. 5-6.

จะต้องมีบทบัญญัติระบุไว้อย่างชัดเจนในกรณีใด ขอบเขตใด และต้องไม่เกินขอบเขต แห่งความจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย หรือการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักนิติรัฐเป็นหลักใหญ่ที่เป็นหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งหลักย่อยของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ 6 หลักย่อย ดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกันเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งรับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว⁴

หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้มีมาตั้งแต่สมัยกรีก โดยอริสโตเติล ได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของรัฐออกเป็นองค์กรปกครองต่างๆ กัน เช่น แบ่งเป็นสภาประชาชน (Ecclesia) เป็นศาลประชาชน และเป็นคณะมนตรีผู้บริหารรัฐ⁵ ซึ่งแนวความคิดของอริสโตเติล มิได้เน้นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของรัฐ หากแต่มุ่งไปทางด้านการสร้างสมดุลทางสังคมว่า ชนชั้นใดควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมในภารกิจใดเป็นจำนวนเท่าใด ส่วนแนวความคิดที่เน้นด้านการจัดการองค์กร ในส่วนของ การควบคุมและลดความเข้มข้นของการใช้อำนาจ มีแนวความคิดของเพลโต⁶ และหลังจากนั้นก็ ตามมาด้วยแนวความคิดของโพลีบิอุส ได้สร้างหลักที่ว่า ควรแบ่งสถาบันการปกครองออกเป็นหลายสถาบัน ให้แต่ละสถาบันมีอำนาจถ่วงดุลกัน นักปรัชญาในสมัยต่อมา เช่น เจมส์ แฮริงตัน จอห์น ล็อก ฌาง โบแตง ปูฟเฟนดอร์ฟ โกรติอุส ต่างก็เคยพูดถึงการแยกอำนาจแต่ในบรรดานัก

⁴ บรรเจติ สิงคะเนติ, “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” รวมบทความกฎหมายมหาชน, จาก www.pub-law.net. (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2545), น. 343.

⁵ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2523), น. 222.

⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2552), น. 429.

คิดทั้งหลาย ที่สำคัญที่สุดคือ มองเตสกีเออ ได้เรียบเรียงตำราสำคัญเล่มหนึ่งคือ “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” โดยมองเตสกีเออ อธิบายว่า ในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ

(1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ ซึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นอำนาจในการตรากฎหมาย

(2) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งสมัยนี้เรียกว่า อำนาจบริหาร

(3) อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี ซึ่งเรียกกันต่อมาว่าคือ อำนาจตุลาการ⁷

โดยมองเตสกีเออเห็นว่า “เป็นธรรมชาติที่เมื่อบุคคลมีอำนาจ ผู้คนมักจะใช้อำนาจเกินเลยเสมอ ต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง⁸ เพราะหากปล่อยให้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียว องค์กรเดียวโดยเด็ดขาด เสรีภาพของประชาชนอาจจะไม่มีได้เลย เพราะกษัตริย์หรือรัฐสภาเดียวกันอาจจะสร้างกฎหมายขึ้นและใช้กฎหมายนั้นกดขี่ข่มเหงประชาชน ในทำนองเดียวกันหากให้อำนาจตุลาการรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารชีวิตและอิสรภาพของคนก็จะถูกควบคุมตามอำเภอใจ เพราะฝ่ายตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายตัดสินคดีตามกฎหมายเอง ดังนั้น ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกันใช้อำนาจทั้ง 3 นี้ อย่างเด็ดขาดทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงกาลอวสาน จึงจำต้องหาวิธีให้อำนาจคอยเหนี่ยวรั้งอำนาจไว้ ก็เพื่อมุ่งคุ้มครอง และให้หลักประกันแก่ประชาชน”⁹

แนวความคิดของมองเตสกีเออในเรื่องนี้ ถือเป็นต้นแบบของหลักการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบัน ดังที่ปรากฏในข้อ 16 แห่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 มีใจความว่า “สังคมที่ไม่มีหลักประกันทางสิทธิ และไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นย่อมไม่มีรัฐธรรมนูญ”¹⁰ คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ในที่นี้หมายถึง รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญตาม “ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม” (Constitutionalism) อันเป็นรัฐธรรมนูญที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน ไม่ให้มีอำนาจมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹¹ ต่อมาในปี ค.ศ. 1791 รัฐธรรมนูญ

⁷ วิษณุ เครืองาม, *เพ็ญอ้าง*, น. 222-223.

⁸ สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2547), น. 145.

⁹ วิษณุ เครืองาม, *เพ็ญอ้าง*, น. 224.

¹⁰ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2521), น. 9.

¹¹ อมร จันทรสุมบุรณ์, *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย*,

ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับแรกก็ได้เดินตามแนวทางการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ โดยบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจนิติบัญญัติ ให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหาร และให้ศาลใช้อำนาจตุลาการ¹² นอกจากนี้ เจมส์ แมคสัน และ โทมัส เจฟเฟอร์สัน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กล่าวว่า การปกครองแบบทรราชย์ คือ การไม่ยอมรับการแบ่งอำนาจ จนอาจกล่าวได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นหัวใจของรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองในระบบรัฐธรรมนูญและระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹³

2) หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน

การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐในฐานะที่เป็นอำนาจของราษฎรในอันที่จะปกป้องคุ้มครองตนเองจากการล่วงละเมิดเสรีภาพ โดยอำนาจรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐานสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท แต่ที่สำคัญคือการแบ่งสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็นสิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิในเสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองในอันที่จะกระทำการหรือเว้นกระทำการใดตามที่ตนต้องการ ส่วนสิทธิในความเสมอภาค คือ อำนาจในอันที่เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นๆ โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญจะบัญญัติคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแต่ละประเภทไว้ในระดับที่แตกต่างกันไป ดังนี้¹⁴

(1) สิทธิขั้นพื้นฐานประเภทที่รัฐอาจออกกฎหมายมาจำกัดได้โดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษสำหรับการออกกฎหมายฉบับนั้น หมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพเป็นหลัก แต่องค์กรนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควร แต่องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจออกกฎหมายมาลบล้างสิทธินี้ได้ ทำได้เพียงแต่ตรากฎหมายจำกัดสิทธิเท่านั้น

(2) สิทธิขั้นพื้นฐานประเภทที่รัฐอาจออกกฎหมายมาจำกัดได้ก็แต่โดยการปฏิบัติตามเงื่อนไขพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อาจเป็นสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะอาดของประชาชนที่จะ

อ้างไว้ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2539), น. 83.

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2557), น. 170.

¹³ วิษณุ เครืองาม, เพิ่งอ้าง, น. 225.

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เพิ่งอ้าง, น. 181.

ใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขพิเศษไว้เช่นนี้ องค์กรนิติบัญญัติย่อมตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาต¹⁵

(3) สิทธิขั้นพื้นฐานประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาด ไม่อนุญาตให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้ เช่น เสรีภาพในการถือศาสนา¹⁶

ในรัฐที่เป็นนิติรัฐนั้น การใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นอำนาจในลักษณะใดก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรย่อมไม่อาจทำได้โดยง่ายตามอำเภอใจ แม้องค์กรนิติบัญญัติจะเป็นองค์กรที่ความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด แต่ในการใช้อำนาจตรากฎหมายก้าวล่วงสิทธิของราษฎรนั้น องค์กรนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆหลายประการได้แก่

ก. หลักความพอสมควรแก่เหตุ

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญ จะเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ “กระทำได้เท่าที่จำเป็น” ซึ่งหมายถึง ต้องตรากฎหมายให้พอเหมาะพอประมาณหรือพอสมควรแก่เหตุ หลักดังกล่าวมีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกินไปโดยอำเภอใจ การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนั้นต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ดังนี้

มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้อง “เหมาะสม” ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หลักความเหมาะสมนี้เรียกร้องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลดรอนสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น มาตรการต่างๆ ที่ได้กำหนดขึ้นและตราไว้ในกฎหมายนั้น อยู่ในวิสัยที่จะทำให้ผลที่ต้องการบรรลุได้หรือไม่ กฎหมายใดก็ตามที่กำหนดมาตรการ ซึ่งเห็นประจักษ์ชัดว่าไม่อาจบรรลุผลที่ต้องการได้อย่าง แน่แท้ ย่อมถือได้ว่ากฎหมายนั้นไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁷

มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ หลักความจำเป็นนี้เรียกร้องให้เปรียบเทียบมาตรการต่างๆ กล่าวคือ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรนิติ

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 182.

¹⁶ เพิ่งอ้าง, น. 183.

¹⁷ เพิ่งอ้าง, น. 184.

บัญญัติจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมา บัญญัติเป็นกฎหมาย หากองค์กรนิติบัญญัติเลือกเอามาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่าง รุนแรงมาบัญญัติเป็นกฎหมายทั้งๆ ที่อาจเลือกมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าได้แล้ว ย่อมถือว่า กฎหมายฉบับนั้นขัดต่อหลักความจำเป็น ดังนั้น จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นในกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น นอกจากจะเป็น มาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว จะต้องเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุอีกด้วย หลักความ พอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบนี้ เรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งนำหน้ากระ โยชน์ที่ มหชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการ แห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็นนั้น ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นขัดต่อหลักความพอสมควรแก่ เหตุในความหมายอย่างแคบนี้หรือไม่ ให้เริ่มพิจารณาถึงที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง ปึงเอกชนก่อน เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หลังจากนั้นจึงพิจารณาระดับความเข้มข้น รุนแรงของมาตรการตามกฎหมายที่ล่วงละเมิดสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครองนั้น เช่น การ จำกั้มิให้แจกใบปลิวในที่สาธารณะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ ถนนหนทาง เมื่อพิจารณาถึงที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครองปัจเจกชนและระดับความเข้มข้น รุนแรงของมาตรการตามกฎหมายแล้ว จึงวินิจฉัยว่า ความเข้มข้นรุนแรงของมาตรการนั้นยังคง พอสมควรแก่เหตุหรือไม่ หากการละเมิดสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครองยังอยู่ในระดับที่ พอสมควรแก่เหตุ องค์กรนิติบัญญัติย่อมตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับได้¹⁸

ข. หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้ บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะต้องให้มีผลใช้บังคับเป็นการ ทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการ เฉพาะเจาะจง หลักการนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก เหตุผลใน เรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และประการที่สอง เหตุผลในแง่การป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิและการเลือก ปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้ บังคับเป็นการทั่วไปนั้น ก็เนื่องจากไม่ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูป ของกฎหมาย เพราะเหตุว่าคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการ ดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ หากพิจารณาระบบการกระทำของรัฐแล้วจะ

¹⁸ เติ้งฮ้าง, น. 185.

พบว่ากฎหมาย และคำสั่งทางปกครองมีจุดที่เหมือนกัน คือ เป็นการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนในรัฐ อย่างไรก็ตามกฎหมายแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองในสาระสำคัญ คือ กฎหมายนั้น มุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่จำกัดจำนวนและกับบุคคลไม่จำกัดจำนวน ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้น ใช้บังคับกับบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุจำนวนได้แน่นอนกลุ่มหนึ่งและกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี

นอกจากหลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะบุคคลและเฉพาะกรณี จะมีผลเป็นการคุ้มครองมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติล่วงล้ำเข้ามาในเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารแล้วหลักการดังกล่าวยังช่วยคุ้มครองปัจเจกชนมิให้รัฐเลือกปฏิบัติโดยการตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับด้วย กฎหมายที่มีผลทั่วไปเป็นเครื่องประกันความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในผลทางกฎหมาย สำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันนี้ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความยุติธรรม

กฎหมายที่จะถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่เป็นกฎหมายเฉพาะบุคคลและเฉพาะกรณีซึ่งต้องห้ามตามหลักนิติรัฐ อาจเกิดขึ้นได้ ดังนี้ คือ กรณีแรก เป็นกรณีที่ต้องกระนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับเฉพาะบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลจำนวนแน่นอนจำนวนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่อาจคำนวณจำนวนได้กลุ่มหนึ่ง กรณีที่สอง เป็นกรณีที่ต้องกระนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่แม้มีลักษณะเป็นนามธรรม ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วมุ่งประสงค์ให้ใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่ม

ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นและองค์กระนิติบัญญัติเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล องค์กระนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายลักษณะนี้ขึ้นใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักการห้ามมิให้ตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณี ถ้าหากว่ากฎหมายที่ตราขึ้นนั้น ไม่ได้มีผลเฉพาะเหตุการณ์นั้นแต่ได้รับการบัญญัติให้ครอบคลุมเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและมีผลใช้บังคับกับบุคคลไม่จำกัดจำนวนด้วย

กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการตราขึ้น โดยไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงย่อมถือได้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้¹⁹

3) หลักการประกันคุ้มครองสิทธิในทางศาล

¹⁹ เพิ่งอ้าง, น. 186-188.

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ คือ การที่รัฐยอมให้สิทธิพลเมืองในการฟ้องร้องคดีต่อศาลว่าองค์กรของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย การยอมรับหลักการดังกล่าวส่งผลให้พลเมืองของรัฐมีฐานะเป็นประธานแห่งสิทธิได้อย่างแท้จริง เนื่องจากพลเมืองของรัฐสามารถใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการต่อสู้กับอำนาจรัฐได้ ในการต่อสู้ในคดีในชั้นศาลนั้น ทั้งรัฐและพลเมืองจะมีฐานะเท่าเทียมกัน คือเป็นคู่ความในคดีต่อหน้าศาล²⁰

หลักการดังกล่าว ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

4) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ²¹

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้โดยเฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนุญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว

ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพรูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าว มี 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่าความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งหมายความว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

²⁰ เพิ่งอ้าง, น. 176.

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (ม.ป.ท. : ม.ป.ท., 2558), น. 25.

(2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

(3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจ โดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น²²

5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้นมีอยู่ในทุกยุคทุกสมัยไม่ว่าจะเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช หรือระบอบประชาธิปไตย แม้แต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชที่กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจมากมาย แต่ก็มิอาจก้าวล่วงความเป็นอิสระของผู้พิพากษาได้ ดังเช่นกรณีที่เกิดในสหราชอาณาจักรในรัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ 1 แห่งราชวงศ์สจวร์ต ในปี ค.ศ. 1603 ซึ่งอ้างสิทธิในการปกครองประชาชนโดยได้รับอำนาจจากพระเจ้าเป็นเจ้า ในวันหนึ่งพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ทรงโปรดให้ผู้พิพากษาเข้าเฝ้าและทรงรับสั่งแก่ผู้พิพากษาทั้งหลายว่า หากมีคดีใดๆ ที่พระองค์ทรงโปรดและสนพระทัย ก็จะได้รับสั่งให้ผู้พิพากษานำคดีนั้นๆ มาให้พระองค์ทรงพิจารณาตลอดจนวินิจฉัยด้วยพระองค์เอง โดยอ้างว่า ได้รับมอบอำนาจดังกล่าวจากพระเจ้าเป็นเจ้าในการปกครองประเทศตามที่ปรากฏในพระคัมภีร์ แต่ Sir Edward Coke ซึ่งเป็นประธานศาลสูง กล่าวว่า กษัตริย์ไม่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นและคดีทุกคดีต้องถูกพิจารณาโดยศาลยุติธรรม นอกจากนี้ Sir Edward Coke ยังได้แสดงความกล้าหาญในการปกป้องรักษาความเป็นอิสระของผู้พิพากษาไว้ในคดี Commedan Case ซึ่งคดีนี้ พระเจ้าเจมส์ที่ 1 ได้ทรงรับสั่งแก่ผู้พิพากษาว่า ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ จนกว่า จะได้ปรึกษากับพระองค์ก่อน แต่ Sir Edward Coke ได้ปฏิเสธและกล่าวว่า “การเชื่อฟังคำสั่งของกษัตริย์เป็นการหน่วงความยุติธรรมและเป็นการขัดแย้งต่อกฎหมายและคำปฏิญาณของผู้พิพากษา”²³

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา มีปรากฏเป็นบทบัญญัติครั้งแรกในประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งแคว้นปรัสเซีย (ALR) ซึ่งประกาศใช้ในปี

²² เฝิงอ้าง, น. 26-27.

²³ อภิศักดิ์ พรหมสวัสดิ์, “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา,” วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 22, ฉบับที่ 3, น. 355-357 (กันยายน 2535).

ค.ศ. 1794 โดยประกันความเป็นอิสระในส่วนบุคคล ส่วนหลักความเป็นอิสระในภาระหน้าที่นั้น ได้รับอิทธิพลมาจาก The Acts of Settlement ปี ค.ศ. 1701 ของประเทศอังกฤษ โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกๆ ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวในทำนองว่า “ศาลย่อมตัดสินคดีให้เป็นไปตามตัวบทและกฎหมายโดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก” ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการแทรกแซงจากภายนอก อาจมาได้จาก 3 ทาง คือ จากองค์กรรัฐต่างๆ จากคู่ความ และจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม²⁴ ซึ่งล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาอาจแบ่งแยกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

(1) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในส่วนของภาระหน้าที่

หลักดังกล่าวมุ่งคุ้มครองการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย หลักความอิสระในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษามีได้คุ้มครองผู้พิพากษาเฉพาะต่อการแทรกแซงจากองค์กรใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่นเท่านั้น หากแต่ยังคุ้มครองผู้พิพากษาจากการแทรกแซงโดยทางอ้อมด้วย ซึ่งอาจมีผลต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา ทั้งนี้ เพราะผู้พิพากษาย่อมผูกพันตนเองเฉพาะภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น²⁵

ศาสตราจารย์ มารานินี อดีตคณบดีของคณะรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยโพลีเทคนิค ได้อธิบายว่า “อธิปไตย” ของตุลาการในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ เป็นเงื่อนไขที่จำเป็น ถ้าตุลาการไม่มีอธิปไตยในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่แล้ว กฎหมายก็จะไม่มีคุณค่าหรือประโยชน์อันใด เพราะอำนาจทางการเมืองจะใช้บังคับเอาตามชอบใจ²⁶

(2) ความเป็นอิสระในส่วนบุคคลของผู้พิพากษา

หลักดังกล่าวหมายความว่า โดยหลักแล้วการถอดถอน และการโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำได้ หากขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษา เว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล ความอิสระในทางส่วนบุคคลมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการของผู้พิพากษา ซึ่งการก่อให้เกิดผลกระทบต่อความอิสระของผู้พิพากษานั้น มิใช่เกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่มีคำสั่งโดยตรงต่อผู้พิพากษาเท่านั้น หากแต่กรณีอาจเป็นการกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษาด้วยเช่นกัน หากผู้พิพากษาที่วินิจฉัยตัดสินคดีนั้นกล่าวว่า หากวินิจฉัย

²⁴ บุญศรี มีวงศ์ ไข่มุข, “หลักแห่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 22, ฉบับที่ 3, น. 366-367 (กันยายน 2535).

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. เพียงอ้าง, น. 31.

²⁶ จำปี โสทธิพันธ์, “คณะกรรมการสูงสุดทางตุลาการของอิตาลี,” วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 22, ฉบับที่ 3, น. 381 (กันยายน 2535).

ในทางใดทางหนึ่งแล้วจะเกิดผลกระทบต่อสถานะในทางตำแหน่งของผู้พิพากษา ดังนั้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องให้หลักประกันแก่ผู้พิพากษาในการอยู่ในตำแหน่งของผู้พิพากษา²⁷ นอกจากนี้ ความเป็นอิสระในส่วนบุคคลของผู้พิพากษายังหมายถึง การคุ้มครองสถานภาพของความเป็นผู้พิพากษา ด้วย กล่าวคือ มีการคุ้มครองในสายการบังคับบัญชาด้วย โดยมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษาเยอรมัน (Drig) กำหนดให้การบังคับบัญชาจะกระทบถึงความเป็นอิสระของผู้พิพากษาไม่ได้ และหากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้พิพากษาซึ่งได้รับผลกระทบนั้นอาจร้องต่อศาลที่ระบุไว้ในกฎหมายได้²⁸

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้รับการรับรองในฐานะหลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยความเป็นอิสระของศาล (United Nation's Basic Principles on the Independence of the Judiciary) ทั้งเป็นหลักเกณฑ์ที่นานาประเทศรับรองไว้ในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีสาระสำคัญได้แก่

กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ

กำหนดให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย

ห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

ห้ามมิให้สภานิติบัญญัติออกกฎหมายใช้บังคับแต่เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งไม่ได้

กำหนดให้ต้องมีกฎหมายที่เป็นหลักประกันในการโยกย้าย ถอดถอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้พิพากษาและตุลาการ²⁹

6) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งในการดำรงอยู่ของหลักนิติรัฐ โดยตามทัศนะของ Maunz เห็นว่า หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นส่วนยอดสุดของหลักนิติรัฐหรือเป็นมงกุฎของหลักนิติรัฐ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผล

²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ. *เพิ่งอ้าง*, น. 31-32.

²⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *เพิ่งอ้าง*, น. 367-368.

²⁹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานวิจัยโครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 23-24.

บังคับใช้ การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดว่าเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐนั้น เป็นลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งเป็นการทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้นเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นความแตกต่างกันในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐของประเทศต่างๆ ในยุโรป ในขณะที่ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร จึงมิได้เรียกร้องจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะที่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีความเข้าใจถึงหลักนิติรัฐถือว่าเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบัญญัติอย่างน้อย 2 มาตรา ที่รับรองถึงหลักการดังกล่าว กล่าวคือ ตามมาตรา 20 วรรคสาม ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงหลักความก่อนหรือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้มาตรา 79 วรรคสาม ยังได้บัญญัติรับรองว่าบทบัญญัติของมาตรา 1 และมาตรา 20 ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้³⁰

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งปฏิเสธกฎหมายที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น ได้รับการยอมรับครั้งแรกในบริบทของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น โดยของคักรตุลาการ ในคดี Marbury V. Madison ในสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม รากฐานของแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้ปรากฏขึ้นก่อนหน้านั้นในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษ เมื่อ ค.ศ. 1610 ในคดีนายแพทย์โรมัส บอนแฮม ในคดีนี้ นายแพทย์ บอนแฮม ได้เปิดสถานพยาบาลโดยฝ่าฝืนข้อบังคับของแพทยสภาแห่งกรุงลอนดอน ศาลของแพทยสภาพิพากษาลงโทษปรับและกักขังนายแพทย์ บอนแฮม ตามข้อบังคับของแพทยสภา โดยค่าปรับครั้งหนึ่งที่ได้จากนายแพทย์ บอนแฮม ต้องตกเป็นของประธานแพทยสภาและประธานศาลแห่งแพทยสภา Sir Edward Coke ซึ่งเป็นผู้พิพากษาในคดีนี้ พิพากษาว่าข้อบังคับของแพทยสภาขัดต่อหลัก Common Law ที่ว่า ไม่มีใครเป็นผู้พิพากษาในเรื่องที่ตัวเองมีส่วนได้เสียได้ บทบัญญัตินี้แห่งกฎหมายที่ขัดต่อหลัก Common Law ย่อมไม่มีผลใช้บังคับและศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อหลัก Common Law หรือไม่ หลักที่ว่า Common Law เป็นกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือที่รัฐสภารับรอง และหลักการตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายธรรมดาที่มีต่อ Common Law ซึ่งปรากฏในคดีนี้ มีอิทธิพลอย่างมากต่อคดี Marbury V. Madison ของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา³¹

2.1.1.2 หลักนิติธรรม

นักคิด นักปรัชญาทั้งหลายในโลกนี้ได้คิดค้นรูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อนำไปสู่สังคมที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข เป็นธรรมมานับเป็นพันๆ ปี จากประวัติศาสตร์อันยาวได้

³⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ. *เพิ่งอ้าง*, น. 33-34.

³¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. *เพิ่งอ้าง*, น. 172.

ข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ก็คือ สังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by Law) เป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by Men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม³²

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งมีแนวความคิดว่ามนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองด้วยกฎหมาย โดยแนวความคิดดังกล่าวได้เกิดขึ้นในยุคกลาง ในปี ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้น ได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta หรือกฎบัตรอันยิ่งใหญ่ ซึ่งเป็นพันธะสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางในการจำกัดอำนาจของพระองค์ ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญที่นำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ เนื่องจากเป็นเอกสารฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดเจน ต่อมาในปี ค.ศ. 1628 ในยุคสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 แห่งราชวงศ์สจวร์ต รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยประกาศว่าผู้ปกครองรัฐบาล ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า Habeas Corpus Act (ค.ศ. 1679) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับกล่าวคือ ในกรณีที่บุคคลใดถูกจับกุม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิจะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาล³³ และเมื่อหลัง Glorious Revolution ค.ศ. 1688 กษัตริย์อังกฤษก็ยินยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐบาลและกฎหมายที่ใช้บังคับโดยศาล โดยการออกกฎหมาย “Bill of Right 1689” เข้าสู่ยุคสมัยของการปกครองโดยกฎหมายของอังกฤษตามความเป็นจริง ซึ่งการปกครองโดยกฎหมายได้นำไปใช้เรียกร้องในสังคมที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการเพื่อให้การปกครองเป็นไปตามกฎหมาย มิใช่เป็นไปตามความพึงพอใจโดยอิสระของผู้ปกครอง ต่อมาเจมส์ แฮริงตัน ได้เสนอแนวคิดในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” ว่ารัฐจะต้องปกครองโดยกฎหมายที่ทุกคนในสังคมร่วมกันทำขึ้น และไม่มีใครที่ถูกปกครองโดยผู้อื่น เว้นแต่โดยกฎหมายเพื่อประโยชน์อันร่วมกันเพื่อให้เป็น “การปกครองโดยกฎหมายและมีใช้การปกครองโดยมนุษย์”³⁴

³² กาชัย จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม,” บทปรัชญา, เล่มที่ 68, ตอน 4, น. 26(ธันวาคม 2555).

³³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” วารสารจตุรนิติ, ปีที่ 9, ฉบับที่ 1, น. 58-59(มกราคม – กุมภาพันธ์ 2555).

³⁴ สมฤทธิ์ ไชยวงศ์, “หลักนิติธรรม : การคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 15, เล่มที่ 45, น. 36-37(กันยายน – ธันวาคม 2556).

นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษที่ชื่อ อัลเบิร์ต เวนน์ ไคซี ซึ่งมิมีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งใน การช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ได้เขียนไว้ในตำราหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญชื่อ “Introduction to the Study of Law of the Constitution” โดยกล่าวถึงลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญอังกฤษก็ คือ เป็นการปกครองที่มีอำนาจสูงสุดของกฎหมายหรือหลักนิติธรรม และอธิบายว่า หลักนิติธรรม มีความหมาย 3 ประการ คือ

ประการแรก คือ การปกครองที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ กล่าวคือ การปกครองซึ่งบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหรือถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องรับโทษทางร่างกาย หรือทางทรัพย์สิน นอกจากจะเป็นผลของการละเมิดกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้ว ตามวิธีพิจารณาทางกฎหมายต่อหน้าศาลยุติธรรมของประเทศ

ประการที่สอง คือ บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกัน เป็นผู้พิจารณาพิพากษา หมายความว่า ตามทฤษฎีแห่งความเสมอภาคทางกฎหมายหรือที่ว่า คนทุกชั้นควรอยู่ภายใต้กฎหมายอันหนึ่งเดียวกัน ซึ่งศาลหนึ่งศาลเดียวกันเป็นผู้พิจารณาไม่ว่า ผู้กระทำผิดกฎหมายนั้น จะเป็นนายกรัฐมนตรึลงมาจนถึงราษฎรสามัญก็ตาม

ประการที่สาม หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นผลของกฎหมายสามัญ ของแผ่นดิน กล่าวคือ หลักทั่วไปแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับคนอังกฤษเป็นผลของคำพิพากษาของ ศาลซึ่งชี้ขาดเกี่ยวกับเอกชนในคดีต่างๆ ที่ได้นำมาขึ้นศาล³⁵

กล่าวโดยรวมแล้ว ไคซี เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและ ฝ่าย ปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพ ของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรม เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีสิทธิ พิเศษใดๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ และบรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจาก กฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล อาจกล่าวได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการ ปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล

แม้ว่าในปัจจุบัน การให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรม อาจจะแตกต่างกัน อยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ตำราต่างๆ ก็ไม่ได้อธิบาย ความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรมคือ ความคาดหมายได้ของการ กระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของ

³⁵ กุลพล พลวัน, “หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา,” วารสารนิติศาสตร์ศรีปทุม, ปีที่ 6, น. 78(มกราคม – ธันวาคม 2556).

กฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติตลอดจนความ
สะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้าง
ให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่น คำอธิบายของลอน แอล ฟูลเลอร์ นักนิติศาสตร์ชาว
อเมริกัน ที่เห็นว่า กฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้น ต้องมีลักษณะสำคัญ³⁶ คือ
กฎหมายจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่
ของรัฐ

กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับ
ย้อนหลังไปในอดีต

กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้น โดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการ
บังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขสอดคล้องกับ
สภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

2.1.1.3 หลักความเสมอภาค

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาค ในสมัยดั้งเดิมเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์
ที่ส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคของอาณาจักรโรมัน
ต่อมาในสมัยกลาง ระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวความคิดเรื่องความเสมอภาคและสร้างลำดับชั้นของ
สังคมขึ้น แปรผันตามสภาพของที่ดินและบุคคล ในทางศาสนา ศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก
เป็นศาสนาเดียวที่ได้รับการยอมรับในทางกฎหมาย อย่างไรก็ดีตามความไม่เสมอภาคในสมัยกลาง
ดังกล่าวค่อยๆ เปลี่ยนไป เมื่อเกิดชนชั้นกลางที่สะสมความเข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้
เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาคดังกล่าว ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

แม้ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1789 จะมีเอกสารทางประวัติศาสตร์หลายชิ้นที่ระบุถึง
ความเสมอภาคไว้ก็ตาม แต่เอกสารที่แสดงออกถึงเรื่องนี้ได้ดีที่สุดก็คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิ
มนุษยชนและสิทธิพลเมือง ซึ่งตราขึ้นภายหลังการปฏิวัติใหญ่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 26
สิงหาคม 1789 โดยได้บัญญัติรับรองไว้ดังนี้

³⁶ Lon L, Fuller, The Morality of Law, Revised Edition, New Haven : Yale University Press, 1969.
pp. 46-91. อ้างไว้รวเจตน์ ภาศิริรัตน์, เพิ่งอ้าง, น. 60-62.

มาตรา 1 “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

มาตรา 6 “กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน .กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกัน เบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐ ตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน”

หลักจากนั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศก็บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน³⁷

หลักความเสมอภาค อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท³⁸ คือ

1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดที่มีความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิของบุคคลที่จะเรียกร้องไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ การใช้อำนาจอย่างอำเภอใจไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่พิจารณาถึงเนื้อหาหรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนที่จะรับฟังได้ ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทั่วไป

2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชาย และหญิง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุกๆ เรื่อง โดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุกๆ คน ย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง อาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไปถ้าเกณฑ์ใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2548), น. 71-72.

³⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2546), น. 133.

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรม มีดังนี้³⁹

(1) สิ่งเหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน

ความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค ไม่จำเป็นต้องเท่าเทียมกันทุกประการ กล่าวคือ เท่าเทียมกันในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นความเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมาย หมายความว่า ข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันต้องได้รับผลทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้น หลักความเสมอภาคในหลักเกณฑ์ข้อนี้ จึงต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างข้อเท็จจริงสองกรณี กลุ่มบุคคลสองกลุ่ม หรือบุคคลสองคน หากพบว่ามีความเหมือนกันหรือแตกต่างกันในส่วนที่ไม่เป็นสาระสำคัญ ต้องได้รับการปฏิบัติและผลทางกฎหมายเหมือนกัน

(2) สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน

ตามหลักเกณฑ์ข้อนี้ ข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน ต้องได้รับการปฏิบัติแตกต่างกัน การใช้หลักเกณฑ์ข้อนี้ ต้องมีการเปรียบเทียบข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ข้อแรก หากเปรียบเทียบแล้วพบว่า มีความแตกต่างกันในข้อเท็จจริงแห่งคดี การปฏิบัติต่อสิ่งที่อยู่ภายใต้ข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ต้องปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติให้แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ หลักเกณฑ์ที่ใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงแห่งคดี แต่ถ้ามีความแตกต่างกันในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญแล้ว ต้องถือว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน ต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการปฏิบัติ ในทางตรงกันข้ามหากใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันย่อมถือว่าการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อหลักความเสมอภาค

แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งเหมือนกันอาจต้องพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ที่เรียกว่า เป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม หากเป็นไปตามข้อยกเว้นดังต่อไปนี้

ก. การเลือกปฏิบัติที่เพื่อผลประโยชน์มหาชน

หลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งในกฎหมายมหาชนก็คือ ประโยชน์ของส่วนรวม ย่อมอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกชน หลักการนี้นำมาปรับใช้กับการพิจารณาในเรื่องความเสมอภาคด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมจึงอธิบายถึงการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมได้

³⁹ เห่งอ้าง, น. 134.

อย่างไรก็ตาม การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมจะต้องคำนึงถึงลักษณะของบริการสาธารณะ และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกปฏิบัติด้วย กรณีที่บริการสาธารณะเป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และการค้า (เช่น กิจการประปา บำบัดน้ำเสีย ขนส่ง) การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม หรือราคาข้อมแตกต่างกันได้⁴⁰

ผลประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นเหตุผลของรัฐ ซึ่งได้แก่ ศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น หลักความเสมอภาคจึงไม่อาจใช้อ้างต่อเหตุผลของรัฐที่กระทำเพื่อผลประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะได้ อย่างไรก็ดี การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้น แม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี การกระทำดังกล่าวนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว ก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้ที่เห็นได้ชัด คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น⁴¹

ข. การเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือ การปฏิบัติการณ์ทางบวก คือ “การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่น เพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ เกิดขึ้นจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดี และประธานาธิบดีจอห์นสัน ที่มีความปรารถนาอย่างแรงกล้าในการสถาปนาความเสมอภาคตามกฎหมายอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรมขึ้นในสังคมอเมริกัน ด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมืองขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964 ซึ่งต่อมาศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาก็ได้ตอบสนองนโยบายดังกล่าวข้างต้น ด้วยการพิพากษาในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US 265 (1978) ว่าการที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง 16% ของคณะแพทยศาสตร์ให้นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่างๆ ถือว่าเป็นการเลือกที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือในคำพิพากษาคดี Weber V. Kaiser

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เพิ่งอ้าง*, น. 79.

⁴¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *เพิ่งอ้าง*, น. 136.

Aluminium, 463 US 193 (1979) ที่ศาลฎีกาตัดสินว่า การที่บริษัทกัน 50% ของที่นั่ง ให้แก่คนผิวดำ ที่เข้าร่วมในการอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร โดยได้รับความเห็นชอบจากสหภาพแรงงานแล้วนั้น เป็นเรื่องของบริษัทสามารถทำได้ เพราะเป็นการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับความไม่เสมอภาคในสีผิว นอกจากนี้ หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว ยังได้รับการยอมรับจากศาลประชาคมยุโรป โดยศาลประชาคมยุโรปได้นำคดีกฤษฎีกาของยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตัดสินในคดี Affaire Linguistique Belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1968 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้น เพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”⁴²

จะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคได้แผ่ขยายไปสู่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายของประเทศต่างๆ และยังถือเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจอรัฐ⁴³

2.1.2. ประเภทของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

หากแบ่งวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่มุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากแบ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐดังกล่าว สามารถที่จะแบ่งประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

1) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร⁴⁴

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร เฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุมทั้ง 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์กับการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ การควบคุมภายในองค์กรทั้งสองดังกล่าวจะมีการควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก อาจแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง

⁴² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เพ็ญอ้อ*, น. 79-80.

⁴³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *เพ็ญอ้อ*, น. 136.

⁴⁴ สถาบันพระปกเกล้า, *รายงานการศึกษาวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2551), น. 23-24.

การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง เป็นการเชี่ยวชาญความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อันได้แก่ การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาที่ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่จะทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบโดยทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบเชิงนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญเท่านั้น

(2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมในลักษณะดังกล่าวเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ทำให้หลักประกันกับประชาชนมากที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการมีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้น อาจแยกได้ 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ นอกจากการแยกเป็นระบบศาลเดี่ยวและศาลคู่แล้ว ในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ ด้วย

(3) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ เป็นการมอบหมายให้องค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรทางการเมืองและองค์กรตุลาการได้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตขององค์กรนั้นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐต่างๆ หรือ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และตรวจสอบการรั่วไหลผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไป จะต้องมีการเปรียบเทียบหรือข้อบังคับสำหรับใช้ในการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเจ้าหน้าที่ภายในขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ระเบียบหรือข้อบังคับที่นำมาใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าว เรียกว่า “วินัย”⁴⁵ ซึ่งถือว่ามีผลสำคัญ เนื่องจากการบริหารงานในหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยดียอมทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ อันมีผล ทำให้ประชาชนมีความศรัทธาต่อหน่วยงานของรัฐ ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีวินัยดีพอ การดำเนินงานของรัฐย่อมมีอุปสรรคและขาดประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงาน อันเป็นผลทำให้ไม่ให้ความร่วมมือแก่ภาครัฐในการบริหารประเทศ⁴⁶ และยังส่งผลกระทบต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับ อาจจะได้รับผลจากการกระทำในหลายๆ ด้าน เช่น อาจต้องรับผิดชอบทางการเงินส่วนตัวบุคคลภายนอกโดยตรง หรือต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่หน่วยงานต้นสังกัดชดเชยให้กับผู้เสียหายในกรณีที่หน่วยงานต้องร่วมรับผิดชอบด้วย และยังอาจถูกดำเนินคดีอาญา เป็นความผิดทั่วไปหรือความผิดลหุโทษที่สืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับหรือการกระทำนอกหน้าที่ และยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยอีกทางหนึ่ง⁴⁷

⁴⁵ ประจักษ์ สุวรรณภักดี, การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2529), น. 11.

⁴⁶ อูสาห์ โกมลปาณิก, *เพ็งฮ้าง*, น. 825.

⁴⁷ ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์, การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 1. สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2559,

2.2.1 ความหมายของวินัย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้ 2 ลักษณะ คือ ข้อปฏิบัติ และการอยู่ในแบบแผน⁴⁸ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า “Discipline”

Webster’s New World Dictionary of the American Language อธิบาย Discipline คือ

- 1) การฝึกอบรมซึ่งจะพัฒนาการควบคุมตนเอง อุปนิสัย หรือความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพ
- 2) ผลของการฝึกอบรมดังกล่าว คือ การควบคุมตนเอง ความประพฤติที่เป็นระเบียบ
- 3) การยอมรับหรือปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม
- 4) ปฏิบัติการเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือลงโทษ⁴⁹

Leon Megginson อธิบายคำว่า “Discipline” มาจากคำว่า “Disciple” แปลว่า “Follower” (ผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่า วินัยดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี (Good – Leadership) ซึ่งมีความหมายแตกต่างกัน 3 ลักษณะ คือ⁵⁰

- 1) Discipline ในลักษณะที่เป็น “การควบคุมตนเอง” (Self – Control) มีความหมายมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งอาจเรียกว่า “อัตวินัย” (Self – Discipline)
- 2) Discipline ในลักษณะที่เป็น “เงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ” มีความหมายมุ่งเน้นไปที่การควบคุมตนเองในองค์กรให้มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรมโดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขชักนำต่างๆ เช่น การสร้างขวัญและความสามัคคี เป็นต้น
- 3) Discipline ในลักษณะที่เป็น “กระบวนการทางนิติธรรม” มีความหมายมุ่งเน้นไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎ หรือระเบียบ กำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้ทำผิด

Joseph Kingsbury อธิบายว่า “วินัย” หมายถึง การควบคุมพฤติกรรมของบุคคล อาจทำได้ 2 วิธี คือ

⁴⁸ ประวิณ ณ นคร, คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น.109.

⁴⁹ ประวิณ ณ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2525), น. 25.

⁵⁰ Leon C. Megginson, Personnel and Human Resources Administration (3rd ed.; Homewood, III. : Richard D. Irwin, 1977), pp. 468 – 470. *เพ็ญอ้อ*, น. 26-27.

- 1) โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่ง และบังคับโดยใช้การลงโทษเป็นเครื่องหนุนหลัง หรือ
- 2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการมีความรับผิดชอบ⁵¹

Paul Preston และ Thomas Zimmerer ให้ทัศนะไว้ว่า วินัยมีความหมายที่อธิบายกันไว้หลายทาง ซึ่งดูเหมือนว่า ทุกทางจะมุ่งไปยังพฤติกรรมที่คล้อยตามกฎและระเบียบ⁵²

Jucius ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” หมายถึง ทัศนคติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีต่อระเบียบข้อบังคับขององค์กรของผู้บังคับบัญชาด้วยความสมัครใจ ก็เรียกว่า บุคคลนั้นมีระเบียบวินัยดี ในทางตรงกันข้าม บุคคลใดมีความรู้สึกที่จะฝ่าฝืนที่จะปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ หรือฝ่าฝืนละเมิดแล้ว ย่อมจะเรียกได้ว่า บุคคลนั้นขาดระเบียบวินัย⁵³

Flippo ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” หมายถึง การใช้มาตรการลงโทษพนักงานที่ประพฤติในสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา การลงโทษเช่นนี้นับว่าเป็นการจูงใจในทางลบ ที่อาจกระทำได้โดยการว่ากล่าวตักเตือน ตำหนิ พักงาน และตัดเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีตรงข้ามกับการจูงใจในทางบวกที่ใช้วิธีการกล่าวชม เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น แม้ว่าองค์กรจะได้ออกมาตรการป้องกันและกำหนดโทษในการที่มีผู้ประพฤติละเมิดก็ตาม แต่ก็ยังมีผู้กระทำการฝ่าฝืนอยู่จนได้ ดังนั้น การกำหนดระเบียบข้อบังคับและตลอดจนมาตรการลงโทษไว้นี้ เรียกว่า “วินัย”⁵⁴

นายประวิณ ณ นคร ได้วิเคราะห์และสรุปความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามีความหมายที่อธิบายได้เป็น 2 แนวทาง⁵⁵ คือ

- 1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติ หรือแบบ สำหรับคนในองค์กร ในหมู่ ในเหล่า ที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวัง เช่น ทหารก็มีวินัยทหาร ข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นข้อปฏิบัติ เป็นต้น

⁵¹ Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University), 1975, p.52. *เพ็ญอ้าง*, น. 26.

⁵² Paul Preston and Thomas W. Zimmerer, Management for Supervisors (New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1978), p.263. *เพ็ญอ้าง*, น. 26.

⁵³ Michael J. Jucius, Personnel Management (Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, Inc., 1968), p.514. *อ้างไว้ เมตต์ เมตต์การุณจิต, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (สามัญ), (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2525), น. 4.*

⁵⁴ Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, (New York : Mc Graw – Will Book. Co., 1966), p.379. *เพ็ญอ้าง*, น.4.

⁵⁵ ประวิณ ณ นคร, *เพ็ญอ้าง*, น. 27-28.

2) ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง ขอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา หรือมีระเบียบ หรืออยู่ในแบบแผน

ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงหมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณา ซึ่งได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้พักราชการ การให้ออกจากราชการไว้ก่อน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ รวมถึงการลงโทษ⁵⁶

2.2.2 วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัย มีวัตถุประสงค์ดังนี้⁵⁷

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือเพื่อให้ผู้กระทำผิดตระหนักว่าต้องได้รับโทษเสมอ และปรามไว้มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การลงโทษทางวินัยต้องกระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ต้องลงโทษโดยยุติธรรม คือพิจารณาโดยต้องแท้ว่ากระทำผิดจริง ลงโทษอย่างเป็นธรรม คือ เสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิด ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกว่าเป็นความเป็นธรรมในราชการทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีและทำงานให้ดี

3) เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

การลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำผิด ผู้บังคับบัญชาจะต้องชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษรู้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ได้กระทำ ซึ่งการทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำลงไปว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ และผู้กระทำผิดจะได้รับผลสนองการกระทำ ความผิดโดยต้องถูกลงโทษเพื่อจูงใจให้ผู้กระทำผิดปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

หากในหน่วยงานใดมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบกพร่องในเรื่องวินัยหรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บกพร่องนั้นๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่น

⁵⁶ เห่งอ้าง, น. 110.

⁵⁷ เห่งอ้าง, น. 45-47.

ในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลที่ประพฤติดี มีระเบียบวินัยอันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการ

2.2.3 หลักการดำเนินการทางวินัย

ในการดำเนินการทางวินัย ผู้ที่มีหน้าที่ในกระบวนการดำเนินการทางวินัยจะต้องคำนึงถึงหลักการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

1) ความยุติธรรม การพิจารณาความผิดทางวินัยต้องมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัด และมีเหตุผลที่จะวินิจฉัย ก่อนที่จะพิจารณาลงโทษควรต้องสอบสวนให้ได้ความจริง เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมทั้งนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์คำชี้แจงของคณะผู้พิจารณาสั่งลงโทษ ต้องรับฟังพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาด้วย

2) ความเป็นธรรม การกำหนดโทษต้องมีลักษณะเท่าเทียมกันในกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างเดียวกัน แต่การใช้ดุลพินิจในการลงโทษอาจหนักหรือเบาได้ตามควรแก่กรณีโดยนำเอาเหตุผลหย่อนผ่อนโทษมาประกอบการพิจารณา

3) ความยับยั้งชั่งใจ เมื่อมีการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้น การดำเนินการทางวินัยจะต้องทำไปโดยรวดเร็วยับยั้งชั่งใจ จึงจะเกิดผลสมความมุ่งหมายในการรักษาวินัย การล่าช้าในการสั่งลงโทษนอกจากจะทำให้วินัยขาดความศักดิ์สิทธิ์ ผู้ถูกลงโทษก็จะไม่มีความสำนึกในการกระทำ และผู้อื่นก็จะไม่รู้สึกละอายในทันทีว่าเมื่อกระทำความผิดวินัยแล้วจะต้องได้รับโทษ

นอกจากหลักที่ควรพิจารณาในการสั่งลงโทษทั้งสามประการดังกล่าว ผู้ซึ่งมีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษควรต้องมีโนธรรมในการพิจารณาพฤติกรรมแห่งความผิดด้วย โมนธรรมจะเป็นสิ่งช่วยให้การวินิจฉัยลงโทษหนักเบาตามสมควรแก่กรณีความผิด แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระดับมาตรฐานโทษ การกระทำผิดบางอย่างอาจใช้วิธีการแก้ไขแทนการสั่งลงโทษได้ เช่น การเปลี่ยนหน้าที่ หรือการงดพิจารณาความชอบ เป็นต้น⁵⁸

2.2.4 การคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ ซึ่งส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัย ย่อมอยู่ในฐานะเดียวกับเอกชนที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิจากรัฐตามกฎหมาย ในประเทศเสรีประชาธิปไตยนั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง การที่รัฐจะลบล้างสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนดังกล่าวจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

⁵⁸ อูสาห์ โกมลปานิก, *เพิ่งอ้าง*, น. 838-839.

เท่านั้นไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจได้⁵⁹ และการดำเนินการทางวินัยจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม ดังนั้น ในการลงโทษทางวินัยจึงมีความเกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญดังนี้

1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ในประเทศที่มีการพัฒนาด้านกฎหมายปกครองมาเป็นเวลานาน เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้น การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ “หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งหมายถึง การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้

หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายมีที่มาจากแนวคิดของนักกฎหมายเยอรมันที่ต้องการแยกรัฐตำรวจ (Etat de Police) ออกจากนิติรัฐ (Etat de Droit) โดยในรัฐตำรวจนั้น รัฐหลุดพ้นจากภาวะที่เคารพต่อกฎหมาย เพราะระบบรัฐตำรวจเป็นระบบที่ให้อำนาจอย่างมากกับฝ่ายปกครองในการดำเนินการต่างๆ ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินการทุกอย่างได้หากเห็นว่าจำเป็น การดำเนินการในรัฐตำรวจของฝ่ายปกครองจึงมักจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แต่การดำเนินการของฝ่ายปกครองในรัฐตำรวจที่กล่าวไปก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนได้ เพราะในรัฐตำรวจก็มีระบบกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าว รัฐอาจเปลี่ยนแปลงได้หากต้องการ ในขณะที่รัฐแบบนิติรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย มีการวางหลักไว้ว่า องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจของตนได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และแม้หากมีกฎหมายให้อำนาจก็ไม่อาจใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ได้ หลักนิติรัฐจึงก่อให้เกิดลักษณะสำคัญคือ มีกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง พลเมืองมีกระบวนการทางกฎหมายที่จะบังคับให้ฝ่ายปกครองเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งก็คือ มีศาลที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครองที่จะเข้ามาตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายของฝ่ายปกครองได้

หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายความว่า การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักดังกล่าวทำให้เกิดผลตามมาก็คือ การปฏิบัติ

⁵⁹ สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิสสุตพิณช์, “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 14, น. 42 – 57(2527). อ้างไว้ประณูญ สุวรรณภักดี, เพ็ญอ้าง, น. 20.

หน้าที่ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และในเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ได้ ดังนั้น กฎหมาย จึงเป็นทั้งที่มา (Source) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเป็นข้อจำกัด (Limitation) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย⁶⁰

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง ที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักดังกล่าวประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ

(1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักดังกล่าวกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนั้นให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ก็เนื่องมาจาก หลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใดๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะไม่มีความหมาย ด้วยเหตุนี้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใดๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้⁶¹

(2) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

หลักดังกล่าวกำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเรียกชื่อแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกชื่อว่าการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับการใช้อำนาจดังกล่าว⁶² เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร

⁶⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2553), น. 295-296.

⁶¹ เพ็งอ้าง, น. 297.

⁶² เพ็งอ้าง, น. 297.

ที่อยู่ใต้การปกครองของรัฐ เพราะในระบอบประชาธิปไตย การจำกัดตัดทอนสิทธิของราษฎร จะกระทำได้ เมื่อมีการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป

จากหลักการย่อยดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะกระทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้ ซึ่งลักษณะของการกระทำทางปกครองนั้นในทางกฎหมายสามารถแยกออกได้ 2 ลักษณะคือ⁶³

ก. คำสั่งทางปกครอง หรืออาจเรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Administrative Act” หรือในภาษาฝรั่งเศส “Acte Administratif” หรือในภาษาเยอรมัน “Verwaltungsakt”⁶⁴ หมายถึง การแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับฝ่ายปกครองหรือเอกชน ซึ่งนิติกรรมทางปกครองนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือที่เรียกว่า “กฎ” และนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง” โดยลักษณะสำคัญของนิติกรรมทางปกครองนั้น ประกอบด้วย 4 ประการ ดังนี้

1. เป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด

2. เจตนาที่องค์กรดังกล่าวแสดงให้ปรากฏนั้น จะต้องเป็นเจตนาที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้น การที่องค์กรได้ประกาศความตั้งใจไว้ว่าจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเพียงแต่ขอความช่วยเหลือหรือเตือนให้บุคคลกระทำการ หรือไม่กระทำการ จึงไม่อยู่ในความหมายนี้

3. ผลทางกฎหมายที่องค์กรประสงค์จะให้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของตน กล่าวคือ การสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจบังคับให้อีกฝ่ายกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการสร้างนิติสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น เช่น การออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

⁶³ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2552), น. 225.

⁶⁴ เพ็งอ้าง, น. 249.

4. นิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยเจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่บุคคลหรือคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม

ข. ปฏิบัติการทางปกครอง หรือการกระทำทางข้อเท็จจริง หมายถึง การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งกระทำลงในแดนของกฎหมายฝ่ายปกครองและไม่ได้มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย ปฏิบัติการทางปกครองแตกต่างจากการกระทำทางปกครองที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย เช่น กฎ คำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ตรงที่ปฏิบัติการทางปกครองเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายเพื่อผลสำเร็จในทางข้อเท็จจริง เช่น การให้ข้อมูล การให้คำแนะนำ การประกาศเตือนให้ประชาชนระมัดระวังอันตรายจากการบริโภคอาหารบางประเภท เจ้าพนักงานตำรวจใช้รถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในकुคลองสาธารณะที่ปลูกสร้างผิดกฎหมาย เป็นต้นเหตุที่การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำในข้อเท็จจริง บางครั้งจึงเรียกปฏิบัติการทางปกครองว่า การกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครอง⁶⁵

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่เกิดจากกระบวนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้บังคับบัญชาได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลในการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษ ถือได้ว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยจะต้องมีความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยจะกระทำได้อีกต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามกฎหมายและต้องกระทำภายใต้กรอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว

2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ที่จะถูกระทบสิทธิ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่จะได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมีสิทธิชี้แจงแสดงความเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่มีผลสำคัญต่อการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ⁶⁶ หลักดังกล่าวถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยให้สิทธิแก่บุคคลในการปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ

⁶⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2554), น. 309.

⁶⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2549),

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ที่จะถูกระทบสิทธิ มีรากฐานมาจากแนวความคิด 2 ประการ คือ⁶⁷

(1) แนวความคิดว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผล และรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะไม่รู้ถึงประเด็นที่ควรพิจารณา และข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้น ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้ อาจจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัย การได้รู้ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้ อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับที่ได้คิดเอาไว้ได้ และบุคคลที่รู้ถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือ บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฉะนั้น การรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งจะเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

(2) แนวความคิดความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีเหตุผล จึงควรมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ ความมีเหตุผลยังทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของเขาและก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่มีเหตุผล ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิได้แสดงความคิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย เพื่อให้บุคคลที่ถูกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าว ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามข้อเรียกร้องสองประการ ดังต่อไปนี้⁶⁸

ก. การแจ้งคำบอกกล่าว

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงผู้ถูกระทบสิทธิ เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้งคำบอกกล่าวให้แก่บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิ คำบอกกล่าวนี้จะทำให้บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริง ดังนั้น คำบอกกล่าวจึงต้องแจ้งให้บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิทราบถึงข้อมูลต่างๆ อย่างเพียงพอบุคคลนั้นก็จะต้องทราบถึงข้อกล่าวหาเพื่อที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อเขา คำบอกกล่าวจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนและจะต้องให้เวลาแก่บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่อาจจะมีคำวินิจฉัยในประเด็นหรือข้อเท็จจริงที่ไม่ได้บอกกล่าวให้แก่บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิทราบ แต่การแจ้งคำบอกกล่าวดังกล่าวก็มีข้อจำกัด ถ้าการ

⁶⁷ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2531), น. 15-16.

⁶⁸ เติ้งอ๋าง, น. 40-42.

เปิดเผยแหล่งข้อมูลหรือพยานจะทำให้ข้อมูลหรือพยานบุคคลได้รับอันตราย หรือทำให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวม ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นที่จะต้องบอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือพยานนั้น

ข. การรับฟังข้อเท็จจริง

ในการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิแก้ออกกล่าวหาหรือชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังสามารถที่จะหาพยานหลักฐานได้เอง รวมทั้งรับฟังพยานหลักฐานใดก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงและสามารถใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ในการวินิจฉัยได้ด้วยแต่ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานแก่บุคคลที่จะได้รับผลร้ายจากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเหล่านั้น และต้องให้โอกาสที่จะปฏิเสธหรือคัดค้านข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเหล่านั้นด้วย ซึ่งในประเทศอังกฤษ มีคดี R.V. Chancellor of Cambridge University (1723) 1 Star.557 ศาลเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยลงมติไม่อนุมัติปริญญาให้แก่ Dr. Bentley นั้นเสียเปล่า เพราะไม่ให้โอกาสที่จะโต้แย้ง โดยผู้พิพากษาอ้างเหตุการณ์ในคัมภีร์ไบเบิลของคริสต์ศาสนาประกอบว่า “แม้แต่พระเจ้าเองก็ยังไม่พิพากษาลงโทษอดัมฐานกินแอปเปิ้ล ก่อนที่จะเรียกอดัมมาเสนอข้อโต้แย้ง”⁶⁹

3) หลักการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง

สิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่ต้องมีอยู่ในคำสั่งทางปกครอง คือ การให้เหตุผลโดยฝ่ายปกครองจะต้องอธิบายเหตุผลทางด้านกฎหมายและทางด้านข้อเท็จจริงที่เป็นที่มาของการออกคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประการ คือ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในฝ่ายปกครอง และเพื่อควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง⁷⁰

ในการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล นอกจากคำสั่งทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในกรณีที่เกิดเหตุแห่งการออกคำสั่งทางปกครองไม่อาจเห็นได้อย่างชัดเจน จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและยอมรับในการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หลักการต้องให้เหตุผลมีหน้าที่ทำนองเดียวกับหลักการรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในความถูกต้องและเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองตามหลัก

⁶⁹ O. Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law 672 (7th ed., 1987),

อ้างไว้ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2540), น. 268.

⁷⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2547), น. 134-135.

ประชาธิปไตย มันเป็นผลในตรรกะว่า การร่วมพิจารณาถกเถียงปัญหาต่างๆ ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนก็เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ถูกต้องของเรื่องนั้นๆ และการให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการยังช่วยให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความชอบธรรมและพร้อมที่จะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจของการวินิจฉัยสั่งการนั้นด้วย⁷¹

การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควบคุมการทำงานของตนเอง เพราะการให้เหตุผลดังกล่าวเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไตร่ตรองโดยละเอียดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้พอเพียง นอกจากนี้ยังช่วยให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองที่ตนได้รับนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าชอบด้วยกฎหมายผู้รับนิติกรรม ทางปกครองนั้นก็พอใจและยอมรับปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยจะได้โต้แย้งคัดค้านในประเด็นที่ฝ่ายปกครองได้แสดงไว้ ขณะเดียวกันการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองตรวจสอบได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ชี้แจงน้ำหนักในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการนั้นอย่างไร เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยบิดเบือนหรือตามอำเภอใจหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมขององค์กรที่เหนือกว่าหรือการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ⁷² หลักการดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ช่วยให้การทำงานของฝ่ายปกครองโปร่งใสและถูกตรวจสอบได้ทั้งโดยประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิจากนิติกรรมทางปกครองหรือโดยศาลในการกรณีที่มีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเหล่านั้น

4) หลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง

หลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญาในเรื่องของการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เลขถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้ว และหลักนี้ขยายเข้ามาใช้ในขอบเขตของกฎหมายปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัย ด้วยข้อความคิดพื้นฐานว่าบุคคลไม่อาจจะถูกลงโทษซ้ำจากการกระทำเดียวกัน และเป็นหลักที่ศาลต้องนำมาใช้แม้จะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ เพื่อเป็นหลักประกันหรือพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนให้ได้รับความเป็นธรรม⁷³

⁷¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2537), น. 117.

⁷² กมลชัย รัตนสกววงศ์, “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน,” (รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล), น. 54.

⁷³ บุษผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, เล่ม 1, ปีที่ 5, น. 22(มกราคม 2548).

2.2.5 การอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย (Appeal) ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามระบบคุณธรรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษมีหนทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็น การถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา และองค์กรบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยจัดเป็นกระบวนการทางนิติธรรม โดยเลียนแบบกระบวนการยุติธรรมในการลงโทษในทางอาญา จึงมีขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การสอบสวนพิจารณาตัดสิน ลงโทษและอุทธรณ์ทำนองเดียวกับกระบวนการยุติธรรม⁷⁴ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูก ลงโทษทางวินัยเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการ รับฟังข้อเท็จจริง การตีความข้อกฎหมาย การปรับบทกฎหมาย หรือการใช้อำนาจดุลพินิจ ย่อมมี สิทธิโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ โดยอุทธรณ์ขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนการออกคำสั่งลงโทษทาง วินัยนั้นซึ่งองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจในการตรวจสอบทั้งความชอบด้วย กฎหมายและความเหมาะสมในเนื้อหาของการใช้อำนาจดุลพินิจ⁷⁵

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น มีความมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ ดังนี้⁷⁶

1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้โต้แย้ง

การอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทาง ปกครองโดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่งและขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลง แก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง โดยนัยนี้ การอุทธรณ์จึงเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และเป็นวิธีการช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ดีกว่ากระบวนการทางศาล เพราะการ ทบทวนภายในฝ่ายปกครองมีขั้นตอนการพิจารณาที่รวดเร็วเรียบง่ายกว่าวิธีพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ในการพิจารณา ฝ่ายปกครองนอกจากสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ คำสั่งทางปกครอง ยังสามารถตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีความ ยืดหยุ่น และให้ความเป็นธรรมในแต่ละกรณีได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวอาจ ขจัดภาระที่ตกได้แก่ผู้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แตกต่างกับศาลที่ต้องวินิจฉัยคดีพิพาท ไปตามบทกฎหมาย และยึดถือแนวคำพิพากษาเป็นสำคัญยากที่จะพิพากษาเป็นรายกรณีไปโดย คำนึงถึงความเป็นธรรมเฉพาะกรณี เพราะจะทำให้แนวคำพิพากษาไม่มีเอกภาพ

⁷⁴ สุทธาทิพย์ นาคาบดี, การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2536), น. 21-22.

⁷⁵ กมลชัย รัตนสากววงศ์, กฎหมายปกครอง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2551), น. 317- 318.

⁷⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2547), น. 87-88.

2) เพื่อให้ฝ่ายปกครองทำหน้าที่ในการควบคุมตนเอง

ในบางกรณีการออกคำสั่งทางปกครองมีความยุ่งยากซับซ้อน จึงอาจเกิดความผิดพลาดได้ ไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของตน หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งได้ ซึ่งการทบทวนอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ได้

3) เพื่อเป็นการลดและแบ่งเบาภาระแก่ศาลปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองช่วยกลั่นกรองข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทอาจจะจบลงในชั้นอุทธรณ์ โดยฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำสั่งอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามคำขอของกลุ่ม หรือกลุ่มอาจพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยอมรับว่า คำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว จึงไม่คิดใจที่จะโต้แย้งคำสั่งต่อไปในชั้นศาลอีก⁷⁷

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น อาจจำแนกได้หลายลักษณะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาว่าใช้หลักเกณฑ์ใดมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

(1) พิจารณาในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

ระบบปกติ เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยตรงและเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ฝ่ายปกครองจะทบทวนตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตน การอุทธรณ์ประเภทนี้จึงไม่มีรูปแบบ กระบวนการพิจารณา ไม่ต้องมีส่วนได้เสียก็อุทธรณ์ได้ และไม่มีอายุความ โดยจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่ก็อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยหลักจะเป็นระบบเพื่อเลือกหรือระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ กลุ่มจะใช้กระบวนการอุทธรณ์ระบบนี้หรือไม่ก็ได้

ระบบพิเศษ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยตรง และกำหนดรายละเอียดของวิธีการอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณา และระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล⁷⁸

⁷⁷ สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 1-2. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2559 จาก web.krisdika.go.th/data/activity/act192.pdf

⁷⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, เที่ยงอ้าง, น. 369-372.

(2) พิจารณาในแง่องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ อาจแบ่งได้ดังนี้⁷⁹

การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง

การอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง

การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนด

การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด

(3) พิจารณาในแง่ของผลบังคับต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล อาจแบ่งได้ ดังนี้

ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าหากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือจะนำคดีไปฟ้องร้องศาลโดยตรง

ระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน คู่กรณีหรือบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ก่อน โดยถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญและเป็นการบังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ หากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ศาลย่อมไม่รับพิจารณาคดีดังกล่าวได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรับเรื่องไว้พิจารณาการอุทธรณ์จึงเป็นจุดเชื่อมระหว่างการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลในขณะเดียวกัน⁸⁰

⁷⁹ ประเวศ อรรถศุภผล, ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2547), น. 36-38.

⁸⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2548), น. 100.

บทที่ 3

การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ และร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดขั้นตอน วิธีการในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว รวมทั้ง กำหนดมาตรการที่มีผลต่อการดำเนินการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว จึงสมควร ศึกษาการควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ จะนำเสนอการควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การดำเนินการในประเทศไทย

3.1.1. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางมาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันไว้หลายประการ ดังนี้

3.1.1.1 มาตรการตามประมวลกฎหมายอาญา

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรในกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส บทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญากับเจ้าพนักงานที่กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ได้ถูกบัญญัติพฤติการณ์ที่เป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในแต่ละ มาตรา โดยแยกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อหน้าที่ในฝ่ายปกครอง

กลุ่มความผิดฐานนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อฝ่ายปกครองเอง โดยประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้สองลักษณะ คือ ความผิดกับเจ้าพนักงานที่เข้าป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย และความผิดกับเจ้าพนักงานที่ได้รับคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่แล้วยังฝ่าฝืนกระทำการในตำแหน่ง¹

กลุ่มที่ 2 เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อบุคคลอื่น

ความผิดกลุ่มนี้เป็นความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้ลงโทษเจ้าพนักงานที่กระทำโดยมิชอบเช่นเดียวกัน แต่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะไม่ใช่ฝ่ายปกครอง แต่จะเป็นปัจเจกชนที่เป็นผู้เสียหาย ในความผิดกลุ่มนี้ประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้ 4 ลักษณะคือ ความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำการอันมิชอบทำให้เกิดความเสียหายแก่เสรีภาพของผู้อื่น ความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานบุกรุกเคหสถานของผู้อื่นโดยมิชอบ และความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานเปิดเผยจดหมายหรือสิ่งที่ส่งทางไปรษณีย์²

กลุ่มที่ 3 เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต

ความผิดในกลุ่มที่ 3 นี้กำหนดขึ้นเพื่อลงโทษเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดความผิดไว้ 5 ลักษณะ คือ ความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเรียกเก็บภาษีโดยทุจริต ความผิดในกรณีเจ้าพนักงานรับสินบนหรือเจ้าพนักงานกระทำตัวเป็นคนกลาง ความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเข้ามามีส่วนได้เสียในกิจการที่ตนดูแลความผิดในกรณีเจ้าพนักงานทุจริตในการประมุขงานของรัฐ และความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอก³

ในส่วนของการร่ำรวยผิดปกติ นั้น บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 2 ข้อ คือ

มาตรา 321-6 บัญญัติไว้ว่า บุคคลสามารถถูกพิพากษาลงโทษได้ เพราะที่ไม่สามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผลถึงรายได้ที่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตหรือแหล่งที่มาของทรัพย์สิน โดยที่ยังคงรักษาความสัมพันธ์อย่างสม่าเสมอกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโทษอาญาร้ายแรง หรือโทษสถานเบาที่มีโทษจำคุกอย่างน้อย 5 ปี ที่พวกเขาได้รับ

¹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 91-92.

² เพิ่งอ้าง, น. 92-93.

³ เพิ่งอ้าง, น. 95-96.

ผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อม หรือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดเหล่านี้ ความผิดนี้มีโทษจำคุก 2 – 5 ปี และริบทรัพย์สินทั้งหมดของผู้ถูกตัดสินลงโทษ

มาตรา 131 – 21 บัญญัติไว้ให้ริบทรัพย์สินทั้งหมดของจำเลยได้ เว้นแต่สามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผลว่าทรัพย์สินเหล่านั้นมีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ความผิดที่จะริบทรัพย์สินได้ต้องมีโทษจำคุกอย่างน้อย 5 ปี และจะต้องได้รับผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อม⁴

3.1.1.2 มาตรการในการจัดตั้งองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการทุจริต

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน อันได้แก่ ศูนย์ป้องกันคอร์รัปชัน สังกัดกระทรวงยุติธรรม องค์กรสอบสวนการจัดซื้อจัดจ้าง องค์กร TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins) ทำหน้าที่รวบรวมธุรกรรมการเงินต้องสงสัยและให้ข้อมูลนี้แก่ศาล องค์กร FICOBA (Le Fichier National des Comptes Bancaires et Assimilés) สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และการจ้างงาน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเรื่องบัญชีธนาคารในสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะกรรมการนโยบายการแข่งขันผู้บริโภคและควบคุมการฉ้อฉล (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes : DGCCRF) ทำหน้าที่ตรวจสอบและสอบสวนในเรื่องการแข่งขัน องค์กรควบคุมการปกครองในแต่ละท้องถิ่น คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินของนักการเมืองและสภามานฉันททำหน้าที่ฟ้องร้องการกระทำที่ไม่เป็นธรรม⁵

3.1.1.3 มาตรการการจัดโครงสร้างการต่อสู้คอร์รัปชันโดยองค์กรตุลาการ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางระบบโครงสร้างให้องค์กรตุลาการตรวจสอบการทุจริตทั้งทางปกครองและทางอาญา โดยในทางปกครองนั้น จะใช้ระบบการตรวจสอบโดยศาล 3 ประเภท กล่าวคือ ศาลปกครอง ศาลบัญชี และ ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง ส่วนในทางอาญานั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบการตรวจสอบการทุจริต 2 ประเภท คือ ศาลอาญา และศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐที่ได้ถูกตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

⁴ Jean – Pierre Brun Larissa Gray Clive Scott and Kevin M. Stephenson , (2011). Asset Recovery Handbook : A Guide for Practitioners, p.190.

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 117.

1) ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าพนักงาน โดยศาลปกครองมีอำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงาน ซึ่งการทุจริตถือว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง แต่คำพิพากษาศาลปกครองมีผลต่อคำสั่งทางปกครอง ส่วนความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานจะถูกดำเนินการในระบบอื่นต่อไป⁶

2) ศาลบัญชี

ศาลบัญชีทำหน้าที่เสริมการทำงานของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีในการควบคุมการจัดการการเงิน และงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยสถานะเป็นรูปแบบหนึ่งของศาลปกครองอำนาจหน้าที่หลักของศาลบัญชีคือการควบคุมความถูกต้องของบัญชีรัฐบาล โดยตรวจสอบรายรับรายจ่ายของบัญชีสาธารณะ กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของประเทศ เพราะศาลนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานการใช้เงินต่างๆของรัฐ ทั้งในระดับรัฐบาล และระดับหน่วยงาน

หากตรวจสอบแล้วไม่พบความผิดปกติ ศาลจะทำคำพิพากษารับรองบัญชี ในทางตรงกันข้าม หากพบความผิดปกติ เช่น หลักฐานการจ่ายเงิน สูญหายหรือการจ่ายเงิน ไม่ถูกต้อง ศาลจะเปิดการพิจารณาและทำคำพิพากษา การควบคุมตรวจสอบของศาลบัญชีสามารถทำได้โดย 1. หากเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของสมุหบัญชี ต้องให้สมุหบัญชีชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือหาหลักฐานหรือหาเงินมาชดใช้ แต่หากกรณียังไม่เป็นที่พอใจ ศาลบัญชีจะพิจารณาให้สมุหบัญชีตกเป็นลูกหนี้ของรัฐ แต่ถ้า 2. ความบกพร่องเกิดจากการบริหารผิดพลาดศาลบัญชีจะทำข้อสังเกตให้หัวหน้าหน่วยรับตรวจชี้แจงและให้รายงานว่าได้ทำตามข้อสังเกตของศาลบัญชีแล้วด้วย หรือไม่ และ 3. หากเป็นเรื่องทุจริตจะให้อัยการศาลบัญชีส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการต่อไป

กรณีที่ศาลบัญชีพบการกระทำผิดอาญา ศาลบัญชีสามารถส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงานที่ทุจริตที่ศาลอาญา นอกจากนี้ศาลบัญชียังสามารถส่งเรื่องให้ศาลวินัยงบประมาณและการคลังดำเนินการปรับทางปกครองกับเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้เงินได้อีกด้วย⁷

3) ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง

⁶ อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพ็งฮ้าง*, น. 101.

⁷ *เพ็งฮ้าง*, น. 101-102.

มีเขตอำนาจที่จะกำหนดบทลงโทษ กับการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำ ความผิดขั้นรุนแรงหรือกระทำให้เกิดความผิดปกติในการจัดการการเงินภาครัฐ

ลักษณะองค์กรของศาลวินัยงบประมาณและการคลังคือศาลปกครองรูปแบบหนึ่ง บุคคลที่ถูกตรวจสอบโดยศาลวินัยงบประมาณและการคลัง คือ เจ้าพนักงานของสำนักรัฐมนตรี เจ้า พนักงานของรัฐ และบุคคลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการตรวจสอบของศาลบัญชี เฉพาะบุคคลที่มี อำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การกระทำของรัฐมนตรีและผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลวินัยงบประมาณและการคลัง

ศาลวินัยงบประมาณและการคลังรับเรื่องมาจากศาลบัญชี เมื่อศาลบัญชีตรวจสอบพบ ข้อสงสัยเรื่องการทุจริตหรือการกระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของภาครัฐศาลบัญชีทำ หน้าที่แจ้งเรื่องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและดำเนินการทางด้านการบัญชีภาครัฐแต่ส่วนเจ้าพนักงาน ผู้กระทำความผิด ศาลบัญชีจะส่งเรื่องมาให้ศาลวินัยงบประมาณและการคลังทำหน้าที่ในการ พิจารณาความผิดกับเจ้าพนักงาน

ศาลวินัยงบประมาณและการคลังมีอำนาจสั่งปรับเจ้าพนักงานที่ทำผิด โดยเป็นการปรับ ทางปกครอง คำพิพากษาของศาลวินัยงบประมาณและการคลังสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง สูงสุดได้ และอาจอุทธรณ์ขอให้พิจารณาใหม่ได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจพิสูจน์ความบริสุทธิ์ ของเจ้าพนักงาน⁸

4) ศาลอาญา

การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมาย อาญา โดยเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดจะถูกสอบสวนและส่งฟ้องเป็นคดีอาญา โดยศาลอาญาปกติ และวิธีพิจารณาคดีอาญาปกติทั่วไป เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกดำเนินคดีโดยศาล ยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งมีลักษณะองค์กรและวิธีพิจารณาที่แตกต่างจากคดีอาญาสามัญ⁹

5) ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีศาลและวิธีพิจารณาคดีอาญาแบบพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อดำเนิน คดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังเช่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁰

⁸ เพิ่งอ้าง, น. 102-103.

⁹ เพิ่งอ้าง, น. 103.

¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 103.

3.1.1.4 มาตรการในการหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะละเมิดกฎหมาย หรือเกิดผลประโยชน์ขัดกัน

มาตรการในการหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะละเมิดกฎหมาย หรือเกิดผลประโยชน์ขัดกันประกอบด้วยหลักการดังนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะ คือ ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานในภาครัฐและภาคเอกชนในเวลาเดียวกันตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบัน กฎระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับทั้งข้าราชการ พนักงานตามสัญญา และคณะรัฐมนตรี กรณีการฝ่าฝืนกฎระเบียบจะมีการลงโทษทางวินัย ซึ่งมีการกำหนดระดับจากการเตือนหนึ่งครั้ง ไปจนถึงการไล่ออก

กฎว่าด้วยความไม่มีส่วนได้เสีย หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับผลประโยชน์อันไม่สมควรจากงานที่ทำ ความต้องการความเป็นกลางถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย

หลักความขัดแย้ง เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความไม่เป็นกลางในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรม ซึ่งถูกตั้งขึ้นเพื่อป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์¹¹

ในส่วนของ การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการรัฐ ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี ค.ศ. 1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ

การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ อย่างไรก็ตาม ก็มีสำนักงานฝ่ายปกครอง และข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนด ลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัครข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นต้น¹²

2) ขอบอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *เพ็งอ้าง*, น. 119.

¹² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานการวิจัยการปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2545), น. 73.

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการ ออกเป็น 3 ประเภท คือ

ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งแต่ละประเภทจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากกัน สภามหาวิทยาลัยของรัฐจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในโรงพยาบาล ตามกฎหมายลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า “ข้าราชการของรัฐ” ครอบคลุมถึงข้าราชการของหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ข้าราชการของหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาค และข้าราชการในองค์กรมหาชนของรัฐ¹³

3) องค์ประกอบขององค์กรบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ในจำนวน 38 คน ดังกล่าว 19 คน มาจากผู้แทนของผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ และอีก 19 คน มาจากผู้แทนขององค์กรต่างๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรี หรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา

(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

(3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้

(4) รับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐ โดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพ

¹³ เห่งอ้าง, น. 74.

ในทุกกรณีที่กล่าวข้างต้น สถานะชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสถานะชั้นสูงของข้าราชการทหาร สถานะชั้นสูงของข้าราชการตุลาการ และสถานะชั้นสูงของข้าราชการครู¹⁴

5) กระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยของข้าราชการ ไม่มีฉบับใดที่แจ่มแจ้งหรือให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการทำความผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยเรื่องทางวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวโทษ โดยพิจารณาว่ามีการกระทำความผิดต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิดและความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาบางประการที่ผู้ใช้อำนาจสั่งลงโทษจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการ อาทิเช่น

(1) การกระทำผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่

(2) การกระทำผิดวินัยเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี เช่น พันธกรณีหรือภาระผูกพันที่จะไม่ดำรงตำแหน่งหน่วยงานราชการหลายๆ ตำแหน่งหรือหลายๆ ที่ในเวลาเดียวกัน หรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะหรือพันธกรณีที่จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ ก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับของหน่วยงานของรัฐ รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องมีศีลธรรมอันดี กล่าวคือการปฏิบัติตนอย่างผู้มีเกียรติ¹⁵

กระบวนการสอบสวนทางวินัยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

ก. หลักการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน

ในการสอบสวนทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิในการต่อสู้ได้โดยมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง มีสิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ หลักการเช่นนี้เป็นการประกัน“สิทธิป้องกันตน” (Droit de la Défense) อันมีที่มาจากมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญตีว่าด้วยการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน ฉบับลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1905 ที่กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนทุกชนิดที่รวมอยู่ในสำนวน การขอตรวจดูเอกสารสามารถกระทำ

¹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 74-75.

¹⁵ ปิยะศาสตร์ ไชวพันธุ์, เพิ่งอ้าง, น. 1-2.

ได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ก่อนจะมีคำสั่งโยกย้าย หรือก่อนจะมีคำสั่งให้ระงับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง¹⁶

สภาแห่งรัฐประเมินคุณค่าของหลักการข้างต้นว่าเป็นหลักประกันที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ สิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะทำให้ผู้ถูกลงโทษมีโอกาสจัดเตรียมข้อมูลเพื่อต่อสู้คัดล้างข้อกล่าวหา ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งสิทธิแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ทราบว่ามีสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนความได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 19 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ในคดี Pinte สภาแห่งรัฐกล่าวอย่างชัดเจนว่าการให้ตรวจดูเอกสารสำนวนความ จะต้องเป็นเอกสารทั้งหมดที่ประกอบอยู่ในสำนวน มิใช่ให้ตรวจดูแต่เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดเท่านั้น ข้าราชการผู้ร้องขอตรวจสอบเอกสารสามารถขอถ่ายสำเนาเอกสารเหล่านั้นได้ด้วย

อย่างไรก็ดี ข้าราชการผู้ถูกลงโทษอาจเสียสิทธิในทางป้องกัน หรือสิทธิในการเข้าตรวจดูสำนวน หากเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยในฐานะละทิ้งหน้าที่ หรือเป็นข้าราชการประเภทที่ถูกจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่ควบคุมการเดินอากาศ แต่ได้ฝ่าฝืนโดยการนัดหยุดงาน¹⁷

ข. ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัย ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย¹⁸ ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง ผู้ที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการจะต้องมีตำแหน่งสูงกว่าหรืออย่างน้อยต้องเท่ากับตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกลงโทษ

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กำหนดขั้นตอน วิธีดำเนินการทางวินัยไว้ว่า กระบวนการพิจารณาจะเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงการกระทำผิด พร้อมทั้งบทลงโทษเสนอคณะกรรมการวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกลงโทษจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ โดยที่ต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้นั้นไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ หากไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติผิดขั้นตอนดังกล่าวสภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยไว้ว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่มีชอบ การกำหนดเวลาไว้ 15 วัน ก็เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษได้มีโอกาสเตรียมข้อต่อสู้มีเวลารวบรวมพยานหลักฐาน¹⁹

¹⁶ เพิ่งอ้าง, น. 4.

¹⁷ เพิ่งอ้าง, น. 4.

¹⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 76.

¹⁹ ปิยะศาสตร์ ไชวพันธุ์, เพิ่งอ้าง, น. 5.

ในวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือ หรือด้วยวาจาก็ได้ และสามารถมีทนายมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาได้ด้วย ทางด้านฝ่ายปกครองเองก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมานำสืบสนับสนุนข้ออ้างของตน ภายหลังกำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการจะประชุมลงมติ ซึ่งเป็นการประชุมลับ คณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษและกำหนดชนิดของโทษ หรืออาจมีมติไม่ลงโทษก็ได้ และแจ้ง มติไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

คณะกรรมการอาจมีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอลงโทษตามรายงานเบื้องต้นของผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ในกรณีที่คณะกรรมการวินัย เห็นควรลงโทษ ก็สามารถกำหนดโทษสูงกว่า หรือต่ำกว่าที่เสนอมาก็ได้²⁰

ในกระบวนการสอบสวนลงโทษทางวินัยกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาอาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวโทษออกจากหน่วยงานของรัฐไว้ก่อนในระหว่างรอการสอบสวนลงโทษ และให้มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 4 เดือน ทั้งนี้ การให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน ก็โดยสมมุติฐานที่ว่า เพื่อมิให้ผู้กระทำหรือการกระทำนั้นๆ ไปมีผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาให้ออกไว้ก่อนเป็นเวลา 4 เดือนนี้ อาจขยายออกไปอีกได้ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญาควบคู่ไปด้วย

ข้าราชการที่ถูกดำเนินการตามกระบวนการข้างต้นอาจฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ออกนี้ได้ หากมีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าเสียหายประ โยชนค่าตอบแทนการทำงาน ตามปกติที่ควรได้รับในช่วงเวลาที่หยุดการปฏิบัติราชการ และถ้าครบกำหนดเวลาพักราชการแล้วก็มีได้มีคำสั่งลงโทษใดๆ เกิดขึ้น ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องได้รับค่าตอบแทนการทำงานตามปกติในระหว่างเวลาที่ถูกละออกจากราชการไป สภาแห่งรัฐยืนยันหลักการนี้ไว้แล้วตั้งคำวินิจฉัย โดยที่ประชุมใหญ่ ในคดี Colombani นอกจากนี้ ในระหว่างที่มีการให้ออกจากราชการไว้ก่อนฝ่ายปกครอง จะต้องไม่แต่งตั้งผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งแทนข้าราชการที่ถูกให้ออกจากการรายนี้²¹

6) โทษทางวินัย

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการ ได้บัญญัติจำแนกโทษทางวินัยไว้ 10 ประการ และจัดเป็นกลุ่มได้ 4 กลุ่มด้วยกัน

กลุ่มที่ 1

ตักเตือน

ภาคทัณฑ์

²⁰ เพิ่งอ้าง, น. 5-6.

²¹ เพิ่งอ้าง, น. 3-4.

โทษทั้ง 2 ชนิดนี้ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำรายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัยแต่ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบไม่เคร่งครัดนัก ก็ยังต้องแจ้งผู้ถูกลงโทษให้ทราบและเปิดโอกาสให้ได้เข้าตรวจดูสำนวนทั้งหมด ผู้ถูกลงโทษสามารถมีที่ปรึกษาหรือทนายเพื่อช่วยเหลือในการต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหาได้ หากมิได้ปฏิบัติดังที่กล่าวมา ต้องถือว่าคำเตือนหรือคำสั่งภาคทัณฑ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กลุ่มที่ 2

ตัดออกจากบัญชีผู้ที่ได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

การลงโทษวิธีนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาอันจำกัดอยู่เพียง 1 ปี เท่ากับ รอบอายุของบัญชีรายชื่อฉบับหนึ่งๆ

ลดขั้นเงินเดือน

ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นๆ ตามปกติ ในขั้นเงินเดือนใหม่ (ขั้นที่ถูกลดลงไปอยู่ในปัจจุบัน) ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงกว่าก่อนที่จะถูกลงมาด้วย

พักราชการชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน

กรณีมีคำสั่งให้รอการลงโทษใดๆ เอาไว้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และภายในระยะเวลา 5 ปีหลังจากนั้น ได้มีคำสั่งลงโทษตามชนิดของโทษ ในกลุ่มที่ 2 นี้ คำสั่งลงโทษดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกการรอการลงโทษ

ถูกโยกย้าย

กลุ่มที่ 3

ลดขั้นลดตำแหน่ง

พักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไป หรือเป็นเวลา 6 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล หรือเป็นเวลา 16 วัน ถึง 6 เดือน สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ 4

ให้ออกจากราชการ

ไล่ออกจากราชการ

การลงโทษทั้ง 2 ชนิดนั้น มีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการเป็นซึ่งถือเป็นกลุ่มของโทษที่รุนแรงที่สุด²²

²² เห่งอ้าง, น. 7-8.

7) กรอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ

การเลือกชนิดของโทษจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ

(1) การกระทำความผิดกรรมเดียว ถูกลงโทษได้เพียงครั้งเดียว เช่น รายงานการกระทำ ความผิดที่ส่งให้คณะกรรมการวินัยระดับท้องถิ่นพิจารณาแล้ว ไม่อาจนำรายงานฉบับเดียวกันนี้ไป เสนอให้คณะกรรมการวินัยระดับภาคพิจารณาได้อีก ทั้งนี้ เป็นไป ตามกฎ non bis in idem (การไม่ ถูกพิจารณาลงโทษสองครั้งในคราวเดียวกัน)

(2) ฝ่ายปกครองต้องไม่ใช่ดุลพินิจโดยสำคัญผิดอย่างชัดแจ้ง กล่าวคือต้องพิจารณา ความร้ายแรงของความผิด และปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทลงโทษให้เหมาะสมและได้สัดส่วน

(3) การลงโทษต้องไม่มีผลย้อนหลัง การลงโทษจะมีผลตั้งแต่วันที่ที่มีการแจ้งคำสั่ง ลงโทษ²³

8) การโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย

(1) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ มีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออก คำสั่งลงโทษก็ได้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิก ถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่ง ลงโทษสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

กรณีที่ 2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ คณะกรรมการชุด นี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่างๆ และจะทำความเห็นเสนอแนะ ต่อผู้ออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษ หรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ แต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้²⁴

(2) การฟ้องคดีต่อศาล

ข้าราชการอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ โดยฟ้องเป็นคดี เพิกถอนการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย หากปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่งดังตัวอย่าง ต่อไปนี้

²³ เพิ่งอ้าง, น. 8.

²⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 77.

ผู้ออกคำสั่งลงโทษมิใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งเช่นนั้นได้
 กระทำผิดรูปแบบของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น คำสั่งลงโทษที่มีไว้ให้เหตุผล
 ประกอบคำสั่งการไว้

กระทำผิดขั้นตอนวิธีการของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่ง
 ลงโทษออกคำสั่งลงโทษไปโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย

การบิดเบือนอำนาจ หรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษเช่น การลงโทษแอบ
 แฝง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับบัญชาสลับเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการหรือสั่งให้ไป
 ปฏิบัติงานในหน้าที่อื่น อันมีผลเท่ากับเป็นการโยกย้ายจากตำแหน่งปัจจุบัน ซึ่งเป็นโทษชนิดหนึ่ง
 การลงโทษแอบแฝงเช่นนี้ถือเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁵

3.1.2 ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตและการคอร์รัปชันมีหลายหน่วยงาน ซึ่งมีการจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะและ
 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เฉพาะ ดังนี้

3.1.2.1 องค์กรเพื่อป้องกันอาชญากรรมร้ายแรง (Serious Organised Crime Agency -
 SOCA)²⁶

SOCA เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีลักษณะเป็นกรมในฝ่ายบริหาร (Executive Non-
 Departmental Public Body (ENDPB) จัดตั้งภายใต้ Serious Organised Crime and Police Act 2005
 SOCA เป็นองค์กรอิสระที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก Home Secretary องค์กรดังกล่าวจัดตั้ง
 ขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2006 โดยกำหนดให้ต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยตามข้อแนะนำที่
 กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงอันจะเป็นประโยชน์ในการคืนทรัพย์สินที่
 ได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และการประเมินภาษีจากเงินได้ที่
 เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของ SOCA มีดังนี้

ป้องกันและตรวจตราอาชญากรรมร้ายแรงที่มีลักษณะเป็นองค์กรและมีส่วนทำให้
 อาชญากรรมดังกล่าวมีจำนวนลดลงและบรรเทาผลที่ตามมา

²⁵ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, *เพ็งอ้าง*, น. 11.

²⁶ นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธ์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555),
 น. 318.

รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการตรวจสอบ การสอบสวนหรือการฟ้องร้องผู้กระทำความผิด หรือทำให้อาชญากรรมดังกล่าวมีจำนวนลดลงโดยการ ใช้แนวทางต่างๆ หรือการบรรเทาผลที่เกิดขึ้น

3.1.2.2 The Serious Fraud Office's (SFO)

SFO เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1988 มีอำนาจหน้าที่ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำหรับภารกิจและวัตถุประสงค์ของ SFO คือ การลดการฉ้อโกง การคอร์รัปชันและค่าใช้จ่ายในการปราบปราม การดำเนินการตามหลักนิติธรรม การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ระบบธุรกิจและการเงิน โดยในแต่ละคดี การสืบสวนกระทำด้วยความรวดเร็วการฟ้องคดีเป็นไปด้วยความยุติธรรมและช่วยการทำงานของคณะลูกขุน²⁷

ชนิดของการฉ้อโกงที่ SFO ทำการสืบสวนแบ่งออกได้เป็น 4 ชนิดหลัก คือ การฉ้อโกงในการลงทุน (Investment Fraud) การรับสินบนและคอร์รัปชัน (Bribery & Corruption) การฉ้อโกงในองค์กร (Corporate Fraud) และการฉ้อโกงในภาครัฐหรือสาธารณะ (Public Sector Fraud)²⁸

ประเทศอังกฤษได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันที่มีรูปแบบของการทุจริตแปรเปลี่ยนไปตามพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และเทคโนโลยี จึงนำมาตราการทางกฎหมายมาใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตให้ลดน้อยลงมากที่สุด²⁹

กฎหมายของประเทศอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญ มีดังนี้
กฎหมายภายในของประเทศอังกฤษ มีที่มาหรือบ่อเกิดมาจาก คำพิพากษาของศาล (Common Law) และกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือพระราชบัญญัติต่างๆ (Statutes)

1) กฎหมายอันมีที่มาจากคำพิพากษาของศาล

ศาลได้วางกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดให้การรับหรือให้สินบน (Bribery) เป็นความผิดที่มี ระวังโทษสูง ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ก็คงเป็นเหตุการณ์เฉพาะเรื่อง เฉพาะราวที่มีคดีขึ้น ไปสู่การพิจารณาของศาลเป็นกรณีๆ ไป เช่น การตัดสินลงโทษเจ้าหน้าที่ของ

²⁷ เฟ็งอ้วง, น. 319.

²⁸ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, รายงานการวิจัยโครงการจัดทำมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2553), น. 2-206.

²⁹ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, รายงานการวิจัยการศึกษาพันธะกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2551), น. 142.

รัฐที่รับสินบนเพื่อใช้อำนาจโดยมิชอบ (Common Law Offence of Misfeasance) หรือการคัดสินลงโทษเอกชนผู้ให้สินบนแก่ลูกขุนเพื่อให้ตัดสินเป็นคุณแก่ตน เป็นต้น

โดยความหมายของการรับหรือการให้สินบน มีนักวิชาการที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปให้คำนิยามไว้ว่า “Bribery is the receiving or offering of any undue reward by or to any person whatsoever, in a public, in order to influence his behavior in office, and incline him to act contrary to the know rules of honesty and integrity.”³⁰

2) กฎหมายลายลักษณ์อักษร

พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญมีอยู่จำนวนมาก และมักมีลักษณะที่กระจัดกระจายเป็นข้อห้ามหรือจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพเช่นเดียวกับกรณีคำพิพากษาของศาล เช่น นักการเมืองทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ก็มีกฎหมายที่ห้ามไม่ให้กระทำทุจริตไม่ว่าในการเลือกตั้งหรือการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น Representation of the People Act 1983 มาตรา 107 ห้ามมิให้ผู้ใดจ่ายเงิน หรือสัญญาว่าจะให้เงินเพื่อบุคคลอื่นถอนตัวจากการสมัครรับเลือกตั้งหรือมาตรา 111 ห้ามมิให้ใช้เงินไปในทางที่ชักนำให้เลือกตนเองหรือผู้ที่ตนเองบอกกล่าวให้เลือกหรือมาตรา 113 ที่กำหนดโทษฐานรับและให้สินบน เป็นต้นกฎหมายภายในของประเทศไทยที่ได้กำหนดโทษทางอาญาในความผิดฐานทุจริต มีพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ 3 ฉบับ ได้แก่

(1) Public Bodies Corrupt Practices Act 1889³¹

กฎหมายฉบับนี้ออกโดยรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรและไอร์แลนด์ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ The Prevention of Corruption Act 1889 เป็นพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญกำหนดไว้ว่า การรับหรือให้สินบนแก่สมาชิก เจ้าหน้าที่ หรือผู้กระทำการแทนหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำผิดทางอาญา พระราชบัญญัตินี้ห้ามบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กระทำการ หรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นๆ กระทำการที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยจงใจหรือรับ หรือตกลงว่าจะรับสิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทอง รางวัลหรือผลประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิด หรือให้รางวัลเพื่อให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดในส่วนที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งเกิดขึ้นจริงหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐ

³⁰ Turner, J.W., *Russell on Crime*. 12 ed. (1964) London, Stevens & Sons, p.381. *เพ็งอ้าง*, น. 142.

³¹ นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพ็งอ้าง*, น. 327.

บุคคลใดอาจจะกระทำผิดได้โดยการให้สัญญาว่าจะให้สิ่งของ ทรัพย์สินเงินทอง รางวัล หรือผลประโยชน์อื่นใดก็ตามแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลนั้น หรือให้ประโยชน์แก่บุคคลอื่น เช่น การชักจูงใจหรือจะให้รางวัลเมื่อกระทำสิ่งใดหรือละเว้นการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งเกิดขึ้นจริงหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นใน หน่วยงานของรัฐ

กระบวนการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการโดยมีภาระการ พิสูจน์คือฝ่ายจำเลยต้องแสดงให้เห็นว่าเงินทอง ทรัพย์สินหรือสิ่งอื่นใดที่ได้รับมาไม่ได้รับมาโดย ผิดกฎหมาย

สำหรับระวางโทษของความผิดนี้ มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 2 โดยกำหนด ทั้งโทษทาง อาญา โทษทางปกครองและโทษทางการเมืองด้วย สำหรับโทษทางอาญา สรุปความได้ว่า หากเป็น ความผิดที่ไม่รุนแรง จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับ ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด หรือ ทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นความผิดที่รุนแรง จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกินจำนวนที่ กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งต้องริบเงินสินบนด้วย³²

ส่วนโทษทางปกครองและโทษทางการเมือง สรุปความได้ว่า ผู้กระทำความผิดไม่ สามารถได้รับการเลือกหรือแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ ภายในระยะเวลา 5 ปีนับ จากวันที่กระทำความผิด และหากเป็นการทุจริตเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งหน้าที่ ผู้กระทำความผิดก็ จะถูกตัดสิทธิในการเข้ารับตำแหน่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว แต่หากผู้กระทำความผิด เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ก็จะถูกตัดสิทธิการใช้สวัสดิการหรือบำเหน็จบำนาญต่างๆ และบทลงโทษสุดท้ายผู้กระทำความผิดจะถูกตัดสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทุกประเภทเป็นเวลา 5 ปี อันสะท้อนให้เห็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาทิ การเลือกตั้ง หรือการลงสมัคร รับเลือกตั้ง เป็นสิทธิที่มีความศักดิ์สิทธิ์และสำคัญอย่างยิ่งต่อประชาชนชาวอังกฤษ จึงไม่ควร ให้ผู้ทุจริตเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

ความผิดดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดให้ฟ้องคดีได้เท่านั้น ซึ่ง แสดงให้เห็นว่าความผิดฐานทุจริตนี้มีความสำคัญสูงมากที่ต้องให้อัยการสูงสุดความเห็น ก่อนที่จะดำเนินคดีต่อไป

(2) The Prevention of Corruption Act 1906

³² แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, *เพ็ญอ้าง*, น. 144.

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้การทุจริตหรือรับสินบนของตัวแทน (Agent) ไม่ว่าจะ เป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงลูกจ้าง กล่าวคือ ข้าราชการหรือบุคคลที่ทำงานให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความผิด ซึ่งสามารถสรุปความได้ดังนี้

ก. ตัวแทนผู้ใดโดยทุจริตรับหรือได้รับหรือตกลงว่าจะรับหรือพยายามเพื่อให้ได้รับ ของขวัญหรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดจากบุคคลอื่นเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการชักจูงใจให้ กระทำหรือจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการย่อมมี ความผิด

ข. บุคคลใดโดยทุจริตให้ เสนอ หรือสัญญาว่าจะให้ของขวัญหรือสิ่งตอบแทนอันมีค่า อื่นใดแก่ตัวแทนอันเป็นการชักจูงใจให้กระทำหรือจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับ กิจการหรือธุรกิจของตัวการ หรือเพื่อแสดงออกหรือจะแสดงออกว่าให้เปรียบหรือเอาเปรียบแก่ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกิจการหรือธุรกิจของตัวการย่อมมีความผิด

ค. บุคคลใดโดยรู้ถือว่าใบเสร็จ บัญชี หรือเอกสารอื่นใด ที่ตัวการมีความเกี่ยวข้องกับตัว ซึ่ง เป็นเอกสารปลอมหรือมีข้อความอันเป็นเท็จในสาระสำคัญ มอบเอกสารดังกล่าวแก่ตัวแทนโดย มีเจตนาทำให้ตัวการเข้าใจผิด หรือตัวแทนที่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วยังใช้เอกสารดังกล่าวเพื่อที่จะ ทำให้ตัวการเข้าใจผิดย่อมมีความผิด

ระวางโทษของความผิดดังกล่าว หากเป็นความผิดที่ไม่รุนแรงจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือทั้งจำทั้งปรับ³³

(3) The Prevention of Corruption Act 1916

พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดลักษณะความผิดทุจริตใดๆ แต่กำหนดข้อสันนิษฐานว่า ทุจริตในบางกรณี โดยในมาตรา 2 ได้กำหนดข้อสันนิษฐานไว้มีใจความว่าในการพิจารณาความผิด ของบุคคลต่างๆ ตามพระราชบัญญัติ 2 ฉบับก่อนหน้านั้น หากมีพฤติการณ์ที่มีการจ่ายหรือให้ไว้ หรือมีการรับไว้ซึ่งเงิน ของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใด โดยบุคคลที่จ้างมาโดยส่วนราชการ ไม่ว่าจะโดยตนเองหรือตัวแทนเพื่อที่จะรักษาหรือทำให้ได้มาซึ่งสัญญา กับส่วนราชการ เงิน ของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดดังกล่าว ย่อมถือว่าถูกจ่ายหรือได้มาโดยทุจริตอันเป็นการจูงใจให้ กระทำการ เว้นแต่จะสามารถพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่นได้ ทำให้การกระการพิสูจน์ตกอยู่แก่ฝ่ายจำเลย ที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเงินของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอย่างอื่นนั้นได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้ว ประเทศอังกฤษยังมีมาตรการในการปราบปราม การทุจริตและการคอร์รัปชันที่สำคัญ ดังนี้³⁴

³³ เพิ่งอ้าง, น. 145.

1) มาตรการสอบสวน

ในส่วนของการกำหนดโทษทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย มีกฎหมาย Criminal Justice (International Co - Operation) Act 1990 บัญญัติเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานระหว่างประเทศในด้านต่างๆ เพื่อปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ยังมีการบังคับใช้ กฎหมายในการปราบปรามการทุจริต ได้แก่ การสอบสวนเพื่อค้นหาทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยแบ่งการสอบสวนออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) การสอบสวนเพื่อการริบทรัพย์ ซึ่งเป็นการสอบสวน เพื่อให้ทราบว่าบุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดของเขาหรือไม่ รวมถึงมูลค่าหรือ ประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดเป็นจำนวนเท่าใด

(2) การสอบสวนเพื่อคืนทรัพย์สินในทางแพ่ง เป็นการสอบสวนเพื่อให้ทราบว่าทรัพย์สินใดต้องคืน หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ อยู่ในความครอบครองของผู้ใด ทรัพย์สินนั้นอยู่ที่ใด

(3) การสอบสวนด้านการฟอกเงิน เป็นการสอบสวนเพื่อค้นหาว่าบุคคลหนึ่งได้กระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือไม่

2) มาตรการติดตามทรัพย์สินคืน โดยมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ 2 ฉบับ □
ดังนี้

(1) Proceeds of Crime Act 2002 เป็นกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษในการเรียกคืนทรัพย์สินทางแพ่งซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของอาชญากรรม โดยได้มีการก่อตั้ง The Assets Recovery Agency (ARA) ขึ้น

(2) The Serious Crime Act 2007 เป็นกฎหมายของรัฐสภาของอังกฤษที่เปลี่ยนแปลงรากฐานบางประการของกฎหมายอาชญากรรมอังกฤษ โดยกำหนดแนวทางการป้องกันอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงในอังกฤษ เวลส์ และในไอร์แลนด์เหนือ กฎหมายฉบับนี้สนับสนุนให้มีการป้องกัน หรือต่อต้านอาชญากรรม โดยกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันการทุจริตและขกเลิก The Assets Recovery Agency (ARA) และได้กำหนดแนวทางใหม่ในการติดตามทรัพย์สินคืน

กฎหมายทั้งสองฉบับให้อำนาจเจ้าหน้าที่ติดตามทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาคืนจากอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการให้

³⁴ นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 321-324.

สินบน โดยเฉพาะการให้สินบนตามหลัก Common Law ถือเป็นความผิดร้ายแรงซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาจถูกริบด้วยกระบวนการพิเศษได้

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศอังกฤษมีรายละเอียดดังนี้³⁵

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งเดิมทีนั้นจะมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commission ที่ได้รับการก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1855 โดยมีหน้าที่ที่กว้างที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการซึ่งต้องกระทำโดยยึดถือระบบคุณธรรม จนกระทั่งปี ค.ศ. 1955 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners ได้รับมอบหมายให้มีภารกิจเพิ่มขึ้นในการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติและความผิดของข้าราชการ ในกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกระบวนการภายในองค์กรนั่นเองและมีการส่งเรื่องมายังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

2) อำนาจหน้าที่

หน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตาม The Civil Service Management Code นั้น กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับผิดชอบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการ โดย

(1) ต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม

(2) ทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม The Civil Service Code และเพื่อการนี้ คณะกรรมการอาจดำเนินการต่อไปนี้ได้

ก. ออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง หรือ

ข. เรียกให้คู่ความในกรณีอุทธรณ์ใดๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใดๆ จัดเตรียมข้อมูลและความช่วยเหลืออื่นๆ ที่ Commissioner เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม และ

ค. ให้คำเสนอแนะต่างๆ

3) ประเภทความผิด

³⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 38-43.

The Civil Service Code นั้น ได้กำหนดหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้

- (1) ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นกลางทางการเมือง
- (2) ข้าราชการพลเรือนจะต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนด้วยความเห็นอกเห็นใจ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และปราศจากอคติหรือการบริหารงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ
- (3) ข้าราชการพลเรือนควรมีความตั้งใจปฏิบัติงานเพื่อให้แน่ใจว่าเงินสาธารณะนั้น ได้ถูกใช้โดยเหมาะสม สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพ
- (4) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือข่าวสารข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปในทางที่ไม่ชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น และจะต้องไม่รับเอาผลประโยชน์ทุกชนิดจากบุคคลภายนอกเพื่อให้ยอมตามความต้องการของบุคคลดังกล่าว

นอกจากนี้ ภายใต้ Standard of Propriety ยังได้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการเอาไว้ซึ่งจะปรากฏให้เห็นอยู่ในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ อยู่แล้ว ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนอาจเข้าไปมีส่วนหรือลงทุนในกิจการต่างๆ ได้ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องไม่ตัดสินใจหรือใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปเพื่อก่อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นซึ่งเป็นส่วนในกิจการซึ่งตนร่วมอยู่ด้วย

ข้าราชการพลเรือนต้องเปิดเผยซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับในทางธุรกิจซึ่งตนเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วมหรือเป็นส่วนร่วม รวมทั้งที่สมาชิกในครอบครัวยึดถือไว้และรวมถึงซึ่งผู้อื่นยึดถือไว้แทน นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะเดินทางไปเพื่อสงวนรักษา ควบคุมหรือจัดการซึ่งผลประโยชน์ใดๆ

4) กระบวนการลงโทษทางวินัย

การริเริ่มกระบวนการทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด คำวินิจฉัยเรื่องวินัยต้องกระทำโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และการอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่พิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และในกรณี ที่เป็นไปได้ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาในชั้นต้นด้วย

5) ระบบอุทธรณ์

The Civil Service Code ได้กำหนดไว้ทั้งสิทธิและระเบียบขั้นตอนในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน หากข้าราชการพลเรือนมีความเชื่อโดยประการใดว่าตนได้รับการ

ปฏิบัติโดยผิดกฎหมาย ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ฝ่าฝืนต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ หรือในทางที่ขัดต่อบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ ย่อมสามารถทำรายงานข้อเท็จจริงต่างๆ ไปตามกระบวนการตามที่ปรากฏอยู่ในระเบียบว่าด้วยวินัยข้าราชการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งหากคำชี้แจงที่ออกมาหรือผลที่ได้รับไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็สามารถส่งรายงานต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ นั่นคือ ต่อเมื่อได้กระทำตามกระบวนการภายในหน่วยงานแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้

3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่ประชาชนมีชื่อเสียงในเรื่องคุณธรรม มีมโนสำนึกทางคุณธรรม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองญี่ปุ่นมักละอายต่อการเสียชื่อเสียงเมื่อมีการเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชัน ปัจจัยที่ผลักดันให้คนญี่ปุ่นมีลักษณะดังกล่าว อาจเกิดจากค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรม คุณภาพชีวิตและสถานะทางเศรษฐกิจ รวมถึงกฎหมายและระบบตรวจสอบการทุจริตขององค์กรบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง

มูลเหตุของปัญหาการทุจริตในประเทศญี่ปุ่นเคยมีการศึกษาได้ข้อสรุปว่า เป็นการทุจริตที่ได้รับอิทธิพลจากนักธุรกิจที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งมีลักษณะการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ที่เข้มแข็งของญี่ปุ่น ผู้กำหนดนโยบาย นักการเมืองท้องถิ่นมักได้รับประโยชน์ตอบแทนจากผู้ให้การสนับสนุนที่เป็นผู้ประกอบการ หรือเรียกว่าอิทธิพลจากตลาด³⁶

รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้³⁷

1) การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ (Administrative Corruption) ได้แก่ การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกรับผลประโยชน์จากเอกชนที่มาติดต่อรับงานการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เช่น งานก่อสร้าง การจัดทำสาธารณูปโภค การขออนุญาต เป็นต้น

2) การทุจริตของนักการเมือง (Individual Political Corruption) การทุจริตลักษณะนี้ต้องอาศัยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ระดับสูง นักการเมือง นักธุรกิจ หรือคนกลางที่เกี่ยวข้อง โดย

³⁶ Michael Johnson, "Japan, Korea, the Philippines, China : four syndromes of corruption", Crime, Law and Socian Change (volume 49, no.3, 2008), pp. 211-212. อ้างไว้ แสง บุญเฉลิมวิภาส และเพ็ญอ้าง, น. 187.

³⁷ Minoru O'uchi, Yoichi Ishii, Atsuo Konishi, et al. National Integrity Systems Transparency International Country Study Report : Japan 2006, (Germany : Transparency International, 2006.), pp. 7-14. อ้างไว้ เพ็ญอ้าง, น. 188.

ทำในรูปของการตกลงซื้อประมูลงาน เรียกการทุจริตในลักษณะนี้ว่า Kansei-Dango³⁸ คือ การที่ข้าราชการเป็นผู้นำการซื้อการประมูล ในปี ค.ศ.2006 มีกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถึง 3 จังหวัด (Wakayama, Miyazaki, Fukushima) ที่ถูกจับเพราะการซื้อการประมูล และอีกประการหนึ่ง คือ การรับเงินบริจาคที่ผิดกฎหมาย เช่น กรณีที่อดีตนายกรัฐมนตรี Ryutaro Hashimoto รับเงินบริจาคแบบผิดกฎหมาย จำนวน 100 ล้านเยน จาก Japan Dental Association (JDA) ในปี ค.ศ.2001 และการที่บริษัท Sake Retailers Political League ให้เงินบริจาคกับสมาชิกสภาผู้แทนฯ รวมเป็นจำนวน 140 ล้านเยน ระหว่าง ปี ค.ศ.2001-2003 เพื่อให้คงกฎระเบียบต่างๆ เพื่อป้องกันการเข้ามาแข่งขันของผู้ค้ารายใหม่

3) การทุจริตเชิงระบบโครงสร้าง หรือการทุจริตเชิงนโยบาย (Institutionalized or Systematic Corruption) เป็นการทุจริตที่อาศัยความร่วมมือของนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักธุรกิจที่ร่วมมือในการใช้กลไกของหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน แลกกับผลตอบแทนส่วนตัวต่อนักการเมืองและข้าราชการ เช่น การให้สิทธิพิเศษทางการค้า การลดหย่อนภาษี การให้เงินอุดหนุนพิเศษ หรือการก่อสร้างสาธารณูปโภค เป็นต้น การทุจริตลักษณะนี้ หากดูผิวเผินแล้วก็ไม่เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย เพราะไม่ได้ทำผิดกฎระเบียบ หากแต่เป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง เข้าข่ายปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน กรณีที่เกิดขึ้นและจับได้ ได้แก่ ในปี ค.ศ. 2006 ที่หน่วยงาน Defense Facilities Administration Agency ทำการจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนที่เป็นลักษณะการซื้อกัน โดยหน่วยงานภาครัฐให้สัญญาว่าจ้างกับบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง โดยบริษัทเอกชนนั้นจะต้องให้ตำแหน่งบริหารในบริษัทแก่ข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานที่กำลังจะเกษียณอายุราชการ เรียกการดำเนินการในลักษณะนี้ว่า Amakudari (Golden Parachute) หรือการที่ข้าราชการระดับสูงร่อนลงจากหอคอยงาช้างผู้ตำแหน่งผู้บริหารในบริษัทเอกชนอย่างสวยงาม นับเป็นปัญหาการคอร์รัปชันที่สำคัญและเรื้อรังประการหนึ่งของญี่ปุ่น³⁹ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว จะมีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ นักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ จึงกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของการทุจริตในญี่ปุ่นที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมแห่งความชั่วร้าย”⁴⁰

4) การทุจริตในภาคเอกชน (Corruption within the Private Sector) เป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นระหว่างภาคเอกชนกันเอง เช่น การซื้อประมูลงานระหว่างภาคเอกชนกันเอง โดยแบ่งปันผลประโยชน์บางอย่างระหว่างกัน หรือการแจ้งลึนค่านำเข้าเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน

³⁸ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ, รายงานการวิจัยแนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2553), น. 4-24.

³⁹ เพิ่งอ้าง, น. 4-25.

⁴⁰ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, เพิ่งอ้าง, น. 187.

5) การทุจริตระหว่างประเทศ (International Corruption) เป็นการทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือของนักการเมือง นักธุรกิจของญี่ปุ่น กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศ หรือบริษัทธุรกิจเอกชนของต่างประเทศเกี่ยวข้องด้วย ทั้งในแง่ของการทำธุรกิจ และในแง่ของการให้เงินช่วยเหลือ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในการต่อต้านการทุจริต คือ ประมวลกฎหมายอาญา หมวดว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการทุจริต (Crimes of Corruption)⁴¹ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ตามลักษณะหรือประเภทของการกระทำผิด คือ

(1) กลุ่มความผิดที่เกี่ยวกับการบิดเบือนหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบบทบัญญัติหนึ่ง เป็นเรื่องของการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจของตนโดยมิชอบ บิดเบือนบังคับให้บุคคลหนึ่งกระทำการหรือขัดขวางไม่ให้บุคคลใช้สิทธิ อีกบทบัญญัติหนึ่งเป็นเรื่องของผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจโดยมิชอบ จับกุมหรือกักขังบุคคลอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) กลุ่มความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำต่อผู้ต้องหาในคดีอาญา เป็นกรณีที่ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำร้ายร่างกาย หรือทำให้เกิดความหวาดกลัวแก่จำเลย คดีอาญา ผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือบุคคลอื่นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น รวมตลอดไปถึงการที่บุคคลหนึ่งที่มีหน้าที่คุ้มครองดูแลบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และทำร้ายร่างกายหรือก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่บุคคลที่อยู่ในความดูแล และหากกระทำให้ถึงตายหรือบาดเจ็บสาหัส ก็จะได้รับโทษหนักยิ่งขึ้น

(3) กลุ่มความผิดที่เกี่ยวกับการให้หรือรับสินบนนั้น มีหลากหลายลักษณะด้วยกัน ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออนุญาโตตุลาการ รับ หรือเรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน และหากได้กระทำตามที่ตกลงไว้ก็จะได้รับโทษหนักขึ้นด้วย รวมตลอดถึงกรณีบุคคลที่กำลังจะเข้ารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ในขณะที่รับ เรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบน ยังมีได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ถือเป็นความผิดเช่นกัน และหากได้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากการรับสินบน ต้องระวางโทษหนักขึ้นด้วย

กรณีบุคคลที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับ หรือเรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบนในระหว่างยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ เพื่อกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับ หรือเรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบน เพื่อใช้อิทธิพลของตน บิดเบือนบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกคนหนึ่งกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

⁴¹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพิ่งอ้าง*, น. 86-89.

กรณีการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ เป็นความผิดในประมวลกฎหมายนี้

ความหมายของคำว่าสินบนนั้น ไม่มีบทนิยามไว้ในกฎหมาย แต่กล่าวได้ว่าถูกใช้ในความหมายอย่างกว้าง มิได้หมายความเฉพาะเงิน หรือสิ่งของมีรูปร่างทางกายภาพจับต้องได้ แต่จะรวมไปถึงประโยชน์อื่นใดที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจ สมประโยชน์สมควรความต้องการของผู้รับ เช่น การพาไปท่องเที่ยว พาเที่ยวสถานบันเทิง จัดเลี้ยงอาหาร เลี้ยงรับรอง การจัดรถรับส่ง การพาไปเล่นกอล์ฟ เป็นต้น โดยมีต้องคำนึงถึงมูลค่าของสิ่งนั้น ขอเพียงเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ถือเป็นสินบน

สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นั้น ประเทศญี่ปุ่น ไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษทำหน้าที่ดูแลการสอบสวนหรือดำเนินคดีทุจริตเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่อาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างหลายองค์กรและการใช้กฎหมายและมาตรการหลายอย่างรวมกัน หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญที่สุดและโดยตรงจะเป็นสำนักงานอัยการ เนื่องจากบทบัญญัติหลักที่ใช้บังคับในเรื่องเหล่านี้คือ ประมวลกฎหมายอาญา โดยการสอบสวนข้อเท็จจริงจะอยู่ในอำนาจของตำรวจและอัยการเช่นเดียวกับคดีอาญาอื่นทั่วไป⁴²

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศญี่ปุ่น มีรายละเอียดดังนี้

ระบบวินัยของประเทศญี่ปุ่น นั้น จะเป็นไปตาม National Public Service Law ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁴³

1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

องค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ National Personnel Authority ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลญี่ปุ่น จัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการพัฒนาฝ่ายบุคคล การให้คำตอบแทน และเงื่อนไขสภาพการทำงานอื่นๆ เช่น การแบ่งประเภทของตำแหน่ง การสอบบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง การปลดออก การกำหนดโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลและคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ

⁴² เพิ่งอ้าง, น. 90.

⁴³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 45-49.

2) ประเภทความผิด

ตามมาตรา 82 แห่ง National Public Service Law ข้าราชการอาจถูกลงโทษทางวินัยในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) กระทำการขัดกฎหมายฉบับนี้หรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้
- (2) กระทำการขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตนหรือละเลยหน้าที่ของตน
- (3) มีความผิดเนื่องจากการประพฤติชั่วเป็นเหตุให้ไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่

ให้บริการประชาชน

โดยใน section 7 ได้บัญญัติถึงเรื่องวินัยไว้ดังนี้

(1) ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงประโยชน์สาธารณะและทุ่มเทความพยายามสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่

(2) ห้ามมิให้ข้าราชการใช้มาตรการประท้วงหยุดงานหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกลยุทธ์ที่ทำให้ต้องล่าช้า หรือโต้แย้งกับรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน

(3) ห้ามมิให้ข้าราชการกระทำการที่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือแสดงท่าทีในทางตรงกันข้ามกับการบริหารงานสาธารณะของชาติ

(4) ห้ามมิให้ข้าราชการรับ หรือยอมจะรับ หรือกระทำการที่เกี่ยวข้องกับการขอรับ หรือยอมรับเงินสนับสนุนหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับพรรคการเมืองหรือเป้าหมายทางการเมือง หรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง เว้นแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

(5) ห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งในบริษัทหรือองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางการค้า อุตสาหกรรม การเงิน หรือบริษัทเอกชนอื่นที่มุ่งแสวงหากำไร

3) ประเภทของโทษ

โทษทางวินัย มี 4 ประการ คือ

- (1) ให้ออกจากราชการ
- (2) พักราชการ
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ตำหนิเป็นหนังสือ

นอกเหนือจากเรื่องโทษทางวินัยแล้ว ยังกำหนดให้ข้าราชการต้องอาจถูกลดตำแหน่งหรือให้ออกจากตำแหน่งได้โดยไม่คำนึงถึงความยินยอมของข้าราชการผู้นั้นๆ หากมีกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่เป็นที่พอใจ
- (2) ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อันเนื่องมาจากการมีปัญหาทางสุขภาพกายหรือสุขภาพจิต
- (3) ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่
- (4) เป็นข้าราชการสำรองหรือตำแหน่งถูกยกเลิกเนื่องมาจากการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหรือเนื่องมาจากการลดงบประมาณ

นอกจากนั้น ข้าราชการอาจต้องรับโทษทางอาญาด้วย หากเป็นกรณีที่ข้าราชการเปิดเผยความลับของราชการ กรณีที่ข้าราชการดำรงตำแหน่งในกิจการที่มุ่งแสวงหากำไร และกรณีที่ข้าราชการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง

4) กระบวนการลงโทษทางวินัย

National Personnel Authority หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจาก National Personnel Authority อาจดำเนินการสอบสวนเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยมีอำนาจเรียกตัวพยานหรือเรียกให้ส่งเอกสารและบันทึกหรือสำเนา ซึ่งจำเป็นในการสอบสวน

5) ระบบอุทธรณ์

การใช้อำนาจของ National Personnel Authority ในระบบอุทธรณ์นี้ เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) กล่าวคือ เมื่อข้าราชการยื่นอุทธรณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อตน เช่น การลดเงินเดือน การลดตำแหน่ง การพักราชการ การให้ออก หรือการลงโทษทางวินัย National Personnel Authority จะจัดตั้ง Board of Equity ขึ้นในแต่ละคดี Board of Equity นี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีโดยวิธีไต่สวน โดย National Personnel Authority จะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกการกระทำนั้นๆ

ในกรณีที่การกระทำนั้นๆ ควรแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกไป National Personnel Authority อาจออกคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ร้องหากจำเป็นด้วย

ข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นคำขออุทธรณ์ต่อ National Personnel Authority ภายใน 60 วัน นับจากวันที่ถัดจากวันที่ข้าราชการได้รับคำบอกกล่าวเป็นหนังสือโดย National Personnel Authority จะตรวจสอบเอกสารเพื่อพิจารณาว่าคำอุทธรณ์ตรงกับเงื่อนไขที่กำหนดใน National Personnel Service Law และกฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง หากมีข้อบกพร่องประการใด National Personnel Authority จะสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขข้อบกพร่องนั้น และจัดตั้ง Board of Equity ขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง โดยใช้วิธีไต่สวนคู่ความทั้งหลายและวิเคราะห์จากเอกสาร National Personnel Authority จะต้องทำคำชี้ขาดจากรายงานการสอบสวนนี้

หาก National Personnel Authority ตัดสินว่า การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย ก็จะทำให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่การกระทำนั้นมีมูลเหตุชอบด้วยกฎหมาย แต่ระดับของโทษไม่เหมาะสม National Personnel Authority ก็จะแก้ไขโทษนั้น หากกรณีมูลเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย National Personnel Authority จะยกเลิกการกระทำนั้นเสีย คำตัดสินของ National Personnel Authority จะเป็นที่สุด เมื่อออกคำสั่งและทบทวนได้โดย National Personnel Authority เท่านั้น หากโจทก์ไม่พอใจคำตัดสินของ National Personnel Authority อาจยื่นคำฟ้องคัดค้านต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ยกเลิกการกระทำนั้นได้ การฟ้องไปยังศาลยุติธรรมนี้ จะกระทำได้ที่ต่อเมื่อ National Personnel Authority ได้มีคำตัดสินแล้ว หรือเมื่อพ้นเวลา 3 เดือน นับจากวันฟ้องอุทธรณ์แล้ว ไม่มีคำตัดสินใดๆ โดย National Personnel Authority

3.1.4 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

ปัจจุบันเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ถือได้ว่าเป็นเมืองที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือราษฎรบังหลวง แต่เดิมในช่วง ค.ศ. 1960 – 1970 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน สาเหตุอาจเนื่องมาจากประเทศอังกฤษได้ใช้เขตปกครองพิเศษฮ่องกงในฐานะอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เป็นสถานที่ในการทำธุรกรรมต่างๆ อีกทั้งลักษณะภูมิประเทศของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงยังเป็นประเทศทางผ่านของหลายๆ ประเทศ ทำให้เขตปกครองพิเศษฮ่องกงกลายเป็นสถานที่ที่มีการตกลงทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้ทุกเรื่อง

ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง นั้น สืบเนื่องมาจากคดีของนายพลปีเตอร์ ก๊อดเบอร์ หัวหน้าตำรวจฮ่องกง ซึ่งเป็นคนอังกฤษ ถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดในข้อหาจู่ร้ายราษฎรบังหลวงในคดีใหญ่ๆ หลายคดี และตัดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายคน⁴⁴ รวมทั้งมีพฤติการณ์ร้ายพิสดารเนื่องจากตรวจสอบพบว่า มีเงินฝากรักษาการ ประมาณ 800,000 ดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็น 6 เท่าของเงินเดือนที่เขาได้รับช่วงเวลาประมาณ 21 ปี โดยนายพลปีเตอร์ ก๊อดเบอร์ ได้ถูกแจ้งข้อหาว่าร้ายพิสดารภายใต้กฎหมายต่อต้านการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งกำหนดว่าการฟ้องร้องว่าร้ายพิสดารนั้น พนักงานอัยการจะต้องแจ้งผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายพิสดารให้ทราบว่าเขากำลังจะถูกดำเนินการทางกฎหมาย และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาแก้ต่างตัวเองได้ ช่องโหว่ของกฎหมายนี้ทำให้นายพลปีเตอร์ ก๊อดเบอร์ ได้รับแจ้งว่าจะถูกกล่าวหาว่าร้ายพิสดาร และถือโอกาสหลบหนีออกนอกประเทศไประหว่างถูกสอบสวน การหลบหนีของนายพลปีเตอร์ ก๊อดเบอร์ ถือเป็นความล้มเหลว

⁴⁴ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานการวิจัยโครงการศึกษาวิจัยการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 82.

ของมาตรการปราบทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล ประชาชนชาวฮ่องกงส่วนใหญ่แสดงความไม่พอใจต่อระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ จึงได้ออกมาชุมนุมประท้วงเพื่อกดดันรัฐบาลให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเรียกร้องให้ลงโทษนายพลปีเตอร์ ก็อดเบอว์ จากแรงกดดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นสืบสวนกรณีหลบหนีดังกล่าว ผลการสอบสวนสรุปได้ว่าการหลบหนีเกิดจากช่องโหว่ของกฎหมายและการขาดประสิทธิภาพของตำรวจ คณะกรรมการจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามการทุจริต และเสนอให้ตั้งหน่วยงานปราบทุจริตคอร์รัปชันแห่งใหม่ที่เป็นอิสระจากตำรวจ เนื่องจากเดิมหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปราบปรามคอร์รัปชัน เป็นหน้าที่ของสำนักปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (Anti-Corruption Office หรือ ACO) ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของกรมตำรวจ สาธารณชนจำนวนมากขาดความเชื่อมั่นในการปราบปราม การทุจริต⁴⁵

ต่อมาเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านกฎหมายต่อต้าน การทุจริตของฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption Ordinance) และมีการจัดตั้ง คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านการทุจริตของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) ให้เป็นองค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนตามกฎหมายฉบับดังกล่าว มีภารกิจหลัก 3 ด้าน คือ ด้านปราบปรามการทุจริต ด้านป้องกันการทุจริต และด้านความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน โดยมีหัวหน้าสำนักงานที่เรียกว่า Commissioner เป็นผู้ควบคุมดูแลเพียงผู้เดียว มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยตรงต่อข้าหลวงใหญ่ (Governor) ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง Commissioner และต้องปฏิบัติตามคำสั่งและ อยู่ในความควบคุมของ Governor เพียงผู้เดียว⁴⁶

กฎหมายที่ให้อำนาจ ICAC ในการใช้บังคับเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น มีดังต่อไปนี้⁴⁷

1) Independent Commission Against Corruption Ordinance เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ICAC

⁴⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, รายงานการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2541), น. 248-249.

⁴⁶ ชิดชัย พานิชพัฒน์, องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ : ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรของฮ่องกงกับไทย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2533), น. 15.

⁴⁷ อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพ็งอ้วง*, น. 139.

2) Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายหลักในด้านการปราบปรามทุจริต กำหนดความผิดต่างๆ ในการทุจริต ตลอดจนกระบวนการดำเนินคดี

สำหรับความผิดเกี่ยวกับการทุจริตที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ มีความผิดหลายลักษณะดังต่อไปนี้

การเรียกรับหรือรับผลประโยชน์ใดๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การเสนอว่าจะให้ผลประโยชน์ใดๆ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

การเสนอว่าจะให้ผลประโยชน์แก่บุคคลใด เพื่อให้บุคคลนั้นถอนคำเสนอ หรือถอนตัวจากการเข้ายื่นคำเสนอ หรือถอนตัวในการทำสัญญาใดๆ กับหน่วยงานภาครัฐ และการเรียกรับหรือรับผลประโยชน์ใดเพื่อให้เกิดการถอนคำเสนอ หรือถอนตัวจากการเข้ายื่นคำเสนอหรือถอนตัวในการทำสัญญาใดๆ กับหน่วยงานของรัฐ

การเสนอว่าจะให้ผลประโยชน์แก่บุคคลใด หรือการเรียกรับหรือรับผลประโยชน์เพื่อให้เกิดการถอนตัวจากการประมูลใดๆ ที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้น

การเรียกรับหรือรับผลประโยชน์ใดๆ โดยตัวแทน ในกิจการที่เกี่ยวข้อง ในความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในบางตำแหน่งดำรงชีพอย่างไม่สอดคล้อง กับรายได้ที่ได้รับ หรือมีทรัพย์สินมากเกินกว่ารายได้ปกติที่ได้รับ โดยไม่สามารถอธิบายได้

ในส่วนของ การปราบปรามการร้ายผิดปกตินั้น เทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายอาญาของไทยในหมวดที่ว่าด้วย ลักษณะความผิดเกี่ยวกับการปกครองในกรณีของการเรียกรับ หรือ ยอมรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังเช่น มาตรา 143 มาตรา 149 และ มาตรา 150 รวมทั้งการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจให้บุคคลมอบให้ หรือหามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น เช่น มาตรา 148 เป็นต้น แต่ลงโทษรุนแรงมากกว่า⁴⁸ ดังนี้

(1) ถ้าเป็นการเรียกรับหรือรับสินบนเกี่ยวกับสัญญาซื้อหรือจ้าง มีโทษปรับ 500,000 เหรียญฮ่องกง (ผิดตามมาตรา 5 และมาตรา 6 และลงโทษตามมาตรา 12 (1) (a) (ii))

(2) ถ้าเป็นการเรียกรับหรือรับผลประโยชน์ นอกเหนือจากส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาซื้อหรือจ้าง เช่น รับของขวัญ เงินกู้ยืม รางวัล การให้ความช่วยเหลือเพื่อการเข้าทำงานเพื่อไม่ถูกลงโทษในกรณีต่างๆ เป็นต้น จะมีโทษปรับ 100,000 เหรียญฮ่องกง และจำคุก 1 ปี และอาจถูกศาลสั่งให้จ่ายเงินให้รัฐเป็นจำนวนตามที่ตนได้รับหรือศาลกำหนด (ผิดตามมาตรา 3 และลงโทษตามมาตรา 12(2))

⁴⁸ นกสร ปิติกะวงษ์, ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีร้ายผิดปกติ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 84-86.

(3) กฎหมายฮ่องกงดังกล่าวยังได้บัญญัติในเรื่องโทษของการมีทรัพย์สินมากผิดปกติของข้าราชการไว้ในมาตรา 12(1) (a) (i) ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 10 ว่ามีโทษปรับถึง 1,000,000 เหรียญฮ่องกง และจำคุก 10 ปี และยังถูกยึดทรัพย์สินส่วนตัวที่ไม่สามารถพิสูจน์ต่อศาลได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบ ตามมาตรา 12AA. (1) อีกด้วย

สำหรับความผิดในกรณีที่ข้าราชการมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือฐานความผิดว่าด้วยการครอบครองทรัพย์สินที่ไร้ที่มา (Possession of unexplained property)⁴⁹ ตามมาตรา 10⁵⁰ มีเนื้อหาสาระสำคัญสรุปได้ว่า บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเคยเป็นแล้วมีความเป็นอยู่เกินฐานะหรือครอบครองทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินไม่สมเหตุผลกับค่าตอบแทนการทำงานในอดีตและปัจจุบัน⁵¹ ถ้าหากไม่สามารถพิสูจน์ต่อศาลได้ว่า ทรัพย์สินที่มากเกินกว่าปกติที่ตนมีหรือครอบครองอยู่นั้นได้มาโดยชอบแล้ว ถือว่ามีความผิด และความผิดดังกล่าวจะถูกลงโทษและยึดทรัพย์ ซึ่งความผิดดังกล่าวเทียบเคียงได้กับฐานความผิดตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และฐานความผิดร้ายผิดปกติของ UNCAC ข้อ 20 ที่กำหนดว่า “ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการรั่วไหลโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่

⁴⁹ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานวิจัยโครงการศึกษาความเหมาะสม และความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2556), น. 126.

⁵⁰ Prevention of Bribery Ordinance section 10

“(1) บุคคลใดในฐานะที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารสูงสุดเกาะฮ่องกงหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

(a) มีมาตรฐานการดำรงชีพสูงกว่าที่ควรจะเป็นตามรายได้ที่ได้จากตำแหน่งปัจจุบันหรือในอดีต ; หรือ

(b) ครอบครองสินทรัพย์ที่มีค่าหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ไม่ได้สัดส่วนกับรายได้ที่ได้จากตำแหน่งในปัจจุบัน หรือในอดีต

ถือว่ามีความผิดต้องลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นจะอธิบายตามสมควรแก่ศาลได้ว่าบุคคลนั้นสามารถดำรงชีวิตในมาตรฐานเช่นนั้นได้อย่างไร หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นไว้ในครอบครองได้อย่างไร

⁵¹ รายงานการเดินทางไปประชุม สัมมนา ฝึกอบรม ศึกษาดูงานในต่างประเทศ. การศึกษาดูงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ณ หน่วยงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ระหว่างวันที่ 23-24 เมษายน 2550, น. 110.

สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวข้องของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน”⁵²

สำหรับความผิดฐานการมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือรัวรายผิดปกตินี้ กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาด้วย กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่พบความผิดจากการฟ้องคดีต่อศาล มีโทษปรับ 1 ล้านบาทหรือจำคุก 10 ปี แต่หากเป็นการพบความผิดจากกระบวนการรวบรัด กล่าวคือ ผู้พิพากษาออกนั่งพิจารณาโดยไม่มีลูกขุน มีโทษปรับแสนหรือจำคุก 3 ปี โดยผู้ถูกกล่าวหาต้องจ่ายค่าปรับให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานราชการ และตามที่ศาลจะกำหนดตามจำนวนและมูลค่าของประโยชน์ที่ได้รับหรือกำหนดส่วนตามจำนวนและมูลค่าดังกล่าว

ในกรณีที่บุคคลถูกศาลตัดสินว่ามีเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับ นอกจากโทษปรับและจำคุกแล้ว ศาลอาจสั่งให้ริบเงินหรือทรัพย์สินใดหากทรัพย์สินนั้นปรากฏต่อศาลในระหว่างการพิจารณาถือว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของซึ่งกระทำผิดด้วย และเป็นจำนวนหรือมูลค่าที่ไม่สามารถอธิบายที่มาให้พึงพอใจแก่ศาล ในการร้องขอให้ริบทรัพย์สินนี้ปลัดยุติธรรมจะเป็นผู้ร้องขอต่อศาลภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ถูกลงโทษ ทั้งนี้ คำสั่งให้ยึดทรัพย์สินนั้นไม่รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินของผู้อื่นที่ไม่ได้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดด้วย แต่หากว่าผู้อื่นนั้นมิได้ชี้แจงให้สมเหตุสมผล อาจมีการออกคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้อื่นมีโอกาสที่จะแสดงให้เห็นว่าไม่ควรมีการออกคำสั่ง

คำสั่งยึดทรัพย์สินนั้น อาจมีขึ้นภายใต้เงื่อนไขตามที่ศาลเห็นควรในทุกลักษณะพฤติการณ์ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการมีเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับก่อนข้อบัญญัติมีผลใช้บังคับ ศาลก็สามารถออกคำสั่งยึดทรัพย์สินดังกล่าวได้

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์สินนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งยึดเงินหรือทรัพย์สินที่เป็นของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิด บุคคลผู้นั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลอุทธรณ์ภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง โดยศาลอุทธรณ์อาจยืนยันคำสั่ง โดยอาจแก้ไขหรือไม่แก้ไขก็ได้ หรือกลับคำสั่งและทำคำสั่งอื่น (ถ้ามี) ตามที่เห็นสมควร

3) Elections Ordinance เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ในการเลือกตั้งว่าด้วยความเกี่ยวกับการกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย อาทิเช่น การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น

⁵² สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร, น. 27.

กฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้น เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจหน้าที่ ICAC ในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเน้นทางด้านการดำเนินคดีอาญามากกว่าทางด้านวินัย⁵³ ดังนั้น ในการสอบสวนของ ICAC จึงมีขั้นตอนการดำเนินการในทางคดีอาญาและทางวินัย ดังนี้

หากพบว่าเป็นความผิดอาญา ICAC ก็จะดำเนินการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนคดีนั้นอีก แต่หากเห็นว่า การสอบสวนและพยานหลักฐานที่ได้มาไม่สามารถดำเนินคดีอาญาได้ ก็จะไม่ส่งให้พนักงานอัยการ แต่จะมีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานปราบปราม (Operating Review Committee) ซึ่งประกอบด้วย Commissioner เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมตำรวจ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ICAC เป็นกรรมการ เป็นผู้พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยอาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาหรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไปหรือยุติการสอบสวนลง⁵⁴

3.1.5 สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ในอดีตเคยประสบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปัญหาการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาการทุจริตเป็นขบวนการ ซึ่งแต่เดิมนักที่ในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับคดีทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ชื่อว่า แผนกต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch หรือ ACB) ในสังกัดกรมสอบสวนคดีอาญา (CID) แต่การปราบปรามไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะเหตุที่ ACB เป็นหน่วยงานที่อาศัยกำลังตำรวจที่ยึดตัวมาปฏิบัติหน้าที่งานระยะสั้น ผลที่เกิดขึ้นตามคือ ตำรวจเป็นผู้ทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง หรือร่วมขบวนการกระทำผิดกับผู้อื่น ประกอบกับปัญหาการคอร์รัปชัน มีความสลับซับซ้อนทำให้มีความยากลำบากในการสืบสวนสอบสวนนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ⁵⁵ ในปี ค.ศ. 1952 สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ คือ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ (Office of the Corrupt Practices Investigation

⁵³ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 85.

⁵⁴ พวงสร้อย เพชรประพันธ์ และคณะ, *รายงานการวิจัยผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. : เน้นศึกษากระบวนการยุติธรรมภายหลังการชี้มูลความผิดทางอาญา*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 134-138.

⁵⁵ โกวิทท์ กังสนันท์ และคณะ, *รายงานการวิจัยการพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช.*, โดย ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2546), น. 3-32.

Bureau หรือ CPIB)⁵⁶ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สอบสวนการกระทำผิดตามกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะทดแทนแผนกต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ ACB

กฎหมายสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริต (The Prevention of Corruption Act : PCA) ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมทั้งการกระทำทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยมีสำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ (CPIB) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนการทุจริต⁵⁷ มีภารกิจหลัก คือ

การรับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนคำร้องเกี่ยวกับการทุจริต

ตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่และการกระทำผิดด้วยการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การป้องกันการทุจริต โดยการตรวจสอบการปฏิบัติและกระบวนการ ในภาครัฐเพื่อลดโอกาสการทุจริต

ในการปฏิบัติงาน CPIB นั้น ประกอบกัน 2 ฝ่าย⁵⁸ คือ

1) ฝ่ายปฏิบัติการ (The Operation Division) มีหน้าที่หลักคือ การสอบสวนสืบสวนผู้กระทำความผิดภายใต้กฎหมายการป้องกันการคอร์รัปชัน ซึ่งประกอบด้วย 4 หน่วยสืบสวน หนึ่งในนั้นเป็นทีมสืบสวนพิเศษ ซึ่งจะดูแลคดีที่มีความสำคัญและซับซ้อน หากผลการสืบสวนสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องคดีต่อไป จะไม่มีการฟ้องร้องคดีเอง เว้นแต่หรือได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากอัยการ หากผลการสืบสวนสอบสวนมิใช่การกระทำทุจริตแต่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ก็จะดำเนินการส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการพิจารณาดำเนินการทางวินัย แล้วรายงานให้สำนักงาน CPIB ทราบ

2) ฝ่ายบริหารและผู้เชี่ยวชาญพิเศษสนับสนุน (The Admin & Specialist Support Division) รับผิดชอบงานด้านสนับสนุนการสอบสวน รวมทั้งวิเคราะห์หาจุดอ่อนที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันและหามาตรการในการป้องกัน

⁵⁶ สถาบันพระปกเกล้า, *เพ็ญอ้าง*, น. 60-61.

⁵⁷ Herbert Smith, *Guide to anti – corruption regulation in Asia 2010/2011*, (Hong Kong : Herbert Smith, 2010) pp. 55-60. *อ้างไว้* อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพ็ญอ้าง*, น. 133.

⁵⁸ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, *เพ็ญอ้าง*, น. 192.

ในการดำเนินการปราบปรามการทุจริต นั้น กฎหมายกำหนดให้อำนาจ CPIB อย่างกว้างขวาง ดังนี้

(1) จับกุมผู้มีความผิดอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยไม่ต้องมีหมายค้น และมีอำนาจตรวจค้นตัวผู้ซึ่งถูกจับกุมดังกล่าวและยึดสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดได้

(2) ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสถานที่ใดมีเอกสารหรือสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB อาจออกหมายให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อค้น ยึดและครอบครองเอกสาร สิ่งของหรือทรัพย์สินดังกล่าว แม้ว่าจะต้องใช้กำลังบังคับเพื่อจะนำเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว แต่ถ้าปรากฏต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่า ในสถานที่นั้นมีเอกสาร ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการสอบสวนความผิด ถ้าการรื้อหมายค้นจะทำให้เกิดความล่าช้าและการตรวจค้นเอกสารและสิ่งของหรือทรัพย์สินเกิดความยุ่งยากก็สามารถดำเนินการตรวจค้นยึดอายัดได้โดยไม่ต้องมีหมาย

นอกจากมาตรการทางกฎหมายเพื่อต่อต้านการทุจริตแล้วสาธารณรัฐสิงคโปร์ยังใช้มาตรการทางปกครองเพื่อลดโอกาสการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรทุจริต และการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและทำให้การทำงานของ CPIB มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรการเหล่านี้ได้แก่

การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน CPIB ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกลัวหรือการเลือกปฏิบัติ โดยปฏิบัติหน้าที่ของตนกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เหตุผลทางการเมือง สีผิว หรือความเชื่อทางศาสนา

การกำจัดโอกาสที่จะทำให้เกิดการกระทำทุจริตในการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

การทำให้ระบบหรือวิธีการบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัว และกระชับมากขึ้น

การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการซึ่งเปิดช่องทางให้มีการกระทำทุจริตหมดไป

ทบทวนจำนวนเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงจำนวนเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย

มีข้อความในสัญญาเตือนผู้ทำสัญญากับรัฐบาลว่า การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามสัญญานั้น อาจทำให้สัญญาถูกระงับได้

ผู้ทำสัญญาใดที่ให้สินบนจะถูกตัดออกจากการทำสัญญากับรัฐบาล หรือ หน่วยงานของ รัฐบาลเป็นเวลาห้าปี เว้นแต่ผู้นั้นจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ⁵⁹

สำหรับบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดตาม The Prevention of Corruption Act กำหนดให้ทั้งผู้ให้และผู้รับสินบนมีความผิด โดยกำหนดว่า “ผู้ใดเสนอ ขอมรับ หรือรับสินบนมี ความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำ ทั้งปรับ โดยศาลอาจกำหนดโทษให้ได้สัดส่วนกับจำนวนเงินสินบนก็ได้” และ ผู้ใด ขอมรับ หรือ รับสินบนในนามของผู้อื่น ก็มีความผิดเช่นเดียวกัน โดยถือว่าผู้นั้นได้ขอมรับสินบนเพื่อตัวเอง และ ต้องได้รับโทษเหมือนกับผู้ที่ตนรับสินบนแทน โดยผู้ที่เสนอสินบนในนามของผู้อื่น ก็ต้องได้รับ โทษเช่นเดียวกัน และหากการกระทำความผิดนั้นเกี่ยวกับสัญญาภาครัฐหรือเกี่ยวกับสมาชิกสภา หรือสมาชิกของหน่วยงานภาครัฐ โทษจำคุกจะสูงถึง 7 ปี และนอกจากโทษปรับและโทษจำคุกแล้ว ศาลจะออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดคืนเงินสินบนที่ได้รับเอาไว้ รวมทั้งสิ่งบริวารทรัพย์สินใดๆ ที่ บุคคลใดได้รับมาจากผู้กระทำความผิดด้วย

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิด ก็อาจได้รับโทษอย่างใดอย่างหนึ่งหรือ หลายอย่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของข้อกล่าวหา ดังนี้

การปรับหรือการถูกกล่าวหาว่า

การเลื่อนขั้นเงินเดือน

การถูกลดขั้นหรือตำแหน่ง

การให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่

การให้ออกจากราชการ

การถูกกักมิให้ได้รับแต่งตั้งเพื่อทำงานสาธารณะในอนาคต

และในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานกระทำการทุจริตเป็น ข้าราชการบำนาญ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็จะมิได้รับบำนาญและประโยชน์อื่นๆ อีกต่อไป

นอกจากมาตรการในการปราบปรามการทุจริตแล้ว สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังมีมาตรการ ในการป้องกันการทุจริต ดังต่อไปนี้⁶⁰

ก. การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแถลงว่าตนไม่มีหนี้สินใดๆ เพราะมีความคิดว่า เจ้าหน้าที่ ของรัฐที่มีหนี้สินจะมีแนวโน้มในการทุจริตมากกว่าเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นหนี้

⁵⁹ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ , การฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ, ว่างรายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการจัดตั้งใน ลักษณะองค์กร (ระยะที่ 2) , (น 32-33). อังไว้ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, เพิ่งอ้าง, น. 95-96.

⁶⁰ เพิ่งอ้าง, น. 94-95.

ข. การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องมีหน้าที่ในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและการลงทุนต่างๆ ของตน รวมทั้งของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้องกระทำเช่นนั้นทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดมีพฤติกรรมที่ร้ายแรงผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการได้ทรัพย์สินนั้นมา หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหุ้นส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์

ค. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับอนุญาตให้ยอมรับของขวัญใดๆ ในรูปแบบของเงิน หรืออื่นๆ จากประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการจากทางภาครัฐ และไม่อาจรับสิ่งใดๆ อันทำให้ตนต้องเป็นหนี้หรือมีภาระผูกพันในหน้าที่ต่างๆ หากเกิดกรณีเช่นนี้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธในทันที หากไม่สามารถกระทำได้ เพราะผู้ให้มียศที่สูงกว่า เจ้าหน้าที่ที่สามารถรับของขวัญนั้นได้แต่ต้องมอบของนั้นให้แก่หัวหน้าฝ่าย อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่อาจเก็บของขวัญนั้นไว้ได้ หากได้ชำระเงินในมูลค่าที่เท่ากับกับฝ่ายบัญชีกลาง

ง. มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาทุจริต หรือการกระทำความผิด เช่น

1. ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยืมเงิน หรือกระทำการโดยวิธีการใดๆ ที่จะทำให้ตนมีหนี้สินทางการเงินของบุคคลใดๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องถูกเจ้าหน้าที่นั้นดำเนินคดีตามกฎหมาย
2. ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงทรัพย์สินของตนในวันแรกที่ได้รับแต่งตั้งและหลังจากนั้นต้องแสดงทุกปี
4. ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำการค้าหรือการทำธุรกิจหรือ การทำงานนอกเวลาโดยมิได้รับอนุญาต
5. เจ้าหน้าที่ของรัฐห้ามรับสันทนการจากประชาชน
6. ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับหุ้นใดๆ ที่บริษัทเสนอให้โดยมิได้รับอนุญาต

3.1.6 ราชอาณาจักรบรูไน ดารุสซาลาม

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของราชอาณาจักรบรูไน ดารุสซาลาม นั้น รัฐบาลของสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบรูไน ดารุสซาลาม ได้ออกพระราชบัญญัติฉุกเฉิน การป้องกันการคอร์รัปชัน หรือเรียกอีกชื่อว่า พระราชบัญญัติป้องกันการทุจริต เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2525 และจัดตั้งองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti – Corruption Bureau หรือ ACB) ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมเด็จพระราชาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการที่รับผิดชอบการแนะแนวและบริหารจัดการของ ACB โดยขึ้นตรงต่อสมเด็จพระ

พระราชธิดาที่เท่านั้น ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือสั่งการใดๆ ของบุคคลใด ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ประการหนึ่ง

พระราชบัญญัติการป้องกันการคอร์รัปชันให้อำนาจ ACB เป็นพิเศษ ในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ แต่ไม่รวมถึงการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาคเอกชน ในการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ACB มีอำนาจดังนี้

- 1) จับบุคคลผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น
- 2) ตรวจสอบบุคคลใดและยึดสิ่งของนั้นได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด
- 3) เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานอัยการมีอำนาจเข้าไปและตรวจสอบสถานที่ใดๆ อันเป็นที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ
- 4) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่
- 5) มีคำขอต่อศาลเพื่ออายัดหนังสือเดินทางเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนส่งมอบหนังสือเดินทางแก่ผู้อำนวยการของ ACB

ในกฎหมายป้องกันการทุจริตของราชอาณาจักรบรูไน ดารุสซาลาม ได้บัญญัติมาตรการในการตรวจสอบการร่ำรวยผิดปกติ⁶¹ ไว้ในมาตรา 12 (1) ว่า

“12 (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด

1. มีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่ารายได้ในปัจจุบัน หรือในอดีต หรือ

2. ครอบครองเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่ได้สัดส่วนกับรายได้ปัจจุบันหรืออดีต

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถชี้แจงแสดงต่อศาลให้เห็นเป็นที่พอใจถึงเหตุผลที่ว่าทำไมจึงสามารถมีมาตรฐานการครองชีพเช่นนั้นได้ หรือทำไมจึงได้รับเงินหรือทรัพย์สินนั้นมาจะมี ความผิด มีโทษปรับ 30,000 เหรียญ และจำคุก 7 ปี

ในการสอบสวนของ ACB หากพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีต่อไป หรือเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิด⁶²

⁶¹ ประสิทธิ์ คำราชย์, การปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติในวงราชการไทย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2535), น. 51.

⁶² สถาบันพระปกเกล้า, เพิ่งอ้าง, น. 63-64.

3.2 การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

3.2.1 การควบคุมตรวจสอบการทุจริตการปฏิบัติหน้าที่และร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงที่มา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ

3.2.1.1 ที่มาและโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เดิมการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอาศัยกลไกตามประมวลกฎหมายอาญา และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายระเบียบของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ แต่เนื่องจากปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องเกี่ยวกับการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ จึงได้มีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรพิเศษเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กรมตรวจราชการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร (ก.ต.ภ.) คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) แต่การตรวจสอบการทุจริต ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีก ไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระมิได้ ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 โดยภารกิจที่สำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ การตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบและการตรวจสอบการร่ำรวยผิดปกติ แต่เนื่องจากในช่วงแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติคำนิยามของ

คำว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ว่ามีหมายความแค่นี้เพียงใด คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้⁶³

“การทุจริต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างใดใน ตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวนั้น โดยมิชอบ หรือใช้สิทธิของ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น

“ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างใดใน ตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวนั้น โดยมิชอบอันเป็นการฝ่าฝืน กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน หรือคำสั่ง หรือประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้ เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัตินั้นจะเป็นการทุจริตหรือไม่ก็ตาม

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 โดยมีการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “การทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ” มาใช้แทนการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอาจเป็น ความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

“การทุจริตในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อการแสวงหา ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละ เว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ อันเป็นการ ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ใดๆอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายจะ ควบคุมดูแล การรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือ ละเว้นไม่ปฏิบัติ นั้น เป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงการ ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

แม้การตรวจสอบการทุจริตภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเป็น ระบบและสามารถแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่เดิมได้บ้าง แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรสังเกตได้ จากการลงโทษผู้กระทำความผิดจะมีเพียงข้าราชการชั้นผู้น้อย ส่วนรัฐมนตรี หรือข้าราชการ

⁶³ กมล สกลเดชา, การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2525), น. 78.

ระดับสูงไม่เคยถูกคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลความผิดแต่อย่างใด⁶⁴ ส่วนหนึ่งก็มีสาเหตุมาจากกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งในส่วนของ การชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงชี้ว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นที่จะต้องเห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. อันเป็นการเปิดช่องให้มีการปกป้องพรรคพวกลูกน้องของตนเอง ซึ่งมีหลาย กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีคำวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัย แต่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีความผิดยุติเรื่อง เช่นเดียวกับการชี้มูลความผิดทางอาญา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีผลผูกพันการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับการขนานนามว่า “เสือกระดาษ”⁶⁵

ต่อมาภายหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 สังกมไทยมีกระแสเรียกร้องให้ มีการปฏิรูปทางการเมือง รวมทั้งให้มีการปฏิรูประบบตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้มี อำนาจรัฐ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการเร่งรัดให้มีการปฏิรูปทางการเมือง โดยจัดตั้งสภา ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญคือ การมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐ และปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพและ จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ⁶⁶ โดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี นับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และให้มี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็น หน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

⁶⁴ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, รายงานวิจัยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2546), น. 20-23.

⁶⁵ เพิ่งอ้าง, น. 31.

⁶⁶ เพิ่งอ้าง, น. 23-24.

แม้ต่อมามีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

3.2.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁶⁷ ได้แก่
 - (1) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม
 - (2) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275
 - (3) ใ้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปรั่วรัยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 - (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
 - (5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 - (6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกต ต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย
 - (7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวนหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542⁶⁸ ได้แก่

(1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามหมวด 5 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(2) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4.1) ใ้สอบสวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศ หรือบุคคลใด กระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5

(4.2) ใ้สอบสวน และวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือ เพื่อประโยชน์แห่งการใ้สอบสวนและวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

(6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน

(10) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(14) คำเนิการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(14.1) คำเนิการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนิการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริตซึ่งมิใช่คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขานุการ

(16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(17) คำเนิการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3) อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นๆ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.

2542

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

3.2.1.3 การควบคุมตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการควบคุมตรวจสอบการทุจริต และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1) บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้กำหนดคำนิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่รัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การพิจารณาความหมายของคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องพิจารณาตามความหมายทั่วไปที่ได้นิยามไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งได้ให้คำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าหมายถึง “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ กิจการอื่นของรัฐ”

จากคำนิยามดังกล่าว สามารถจำแนกเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกได้เป็น 8 กลุ่ม ดังนี้⁶⁹

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) ข้าราชการ
- (3) พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (4) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (5) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (6) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- (7) กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (8) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือ กิจการอื่นของรัฐ

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงมีความหมายรวมเอาผู้ที่ปฏิบัติในภาครัฐทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน หรือ กิจการอื่นของรัฐ และยังรวมถึงบุคคลนอกสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้แก่รัฐ ทั้งที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงและโดยการรับมอบอำนาจ

- 2) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁶⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *เพ็ญอ่าง*, น. 178.

ในหัวข้อนี้ จะขอกล่าวถึงเฉพาะการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมิใช่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 84 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ ของรัฐดังต่อไปนี้ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ...” จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถจำแนกลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้ 3 ลักษณะ คือ

(1) การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

จากคำนิยามดังกล่าว สามารถแยกองค์ประกอบของการกระทำที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ได้ดังนี้

ก. มีลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่
2. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น
3. ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่

ข. เป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อ ก. เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่นิยามไว้ในมาตรา 4 ดังกล่าว มีข้อแตกต่างจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147, 151, 155, 156 และ มาตรา 157 ซึ่งแยกองค์ประกอบออกเป็น

องค์ประกอบภายนอก คือ การที่เจ้าพนักงานอาศัยอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147, 151, 155, 156 และ 157

องค์ประกอบภายใน มี 2 ประการ คือ เจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และเจตนาโดยทุจริต กล่าวคือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

นอกจากการกระทำตามข้อ ก. และข้อ ข. แล้ว มาตรา 4 ยังได้ให้นิยามความหมายไว้ว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น..” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามมาตรา 4 ดังกล่าว รวมความไปถึงผู้ที่ป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในเรื่องที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอันถือได้ว่ามีขอบเขตกว้างกว่าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 157⁷⁰

(2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ไว้ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็มีได้บัญญัติว่าการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีขอบเขตเพียงใด ดังนั้น ในการพิจารณาขอบเขตของการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาจากประมวลกฎหมายอาญา หมวดที่ 2 ว่าด้วย “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ที่มีกำหนดความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ในมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และพิจารณาจากกฎหมายอื่นประกอบด้วย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 มาตรา 101 มาตรา 103 มาตรา 123 และมาตรา 123/1 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 11 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และมาตรา 13 เป็นต้น

(3) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” ไว้ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็มีได้บัญญัติว่า การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมมีขอบเขตเพียงใด ในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาจากประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะที่ 3 หมวดที่ 2 (มาตรา 200-205)

⁷⁰ เฟิงฮ้าง, น. 185-186.

3) กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถแยกขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

(1) ขั้นตอนการกล่าวหา ร้องเรียน และการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น ก่อนมีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริง

ก. กรณีมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁷¹

ข. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁷²

ค. กรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีผู้เสียหายร้องทุกข์ หรือมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁷³

เมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหา ร้องเรียนดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เลขาธิการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีนี้เลขาธิการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้⁷⁴

เมื่อเลขาธิการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

1. เรื่องกล่าวหาใดเป็นเรื่องกล่าวหาที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ มิใช่กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44/1 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2542 ข้อ 4

ป.ป.ช. พิจารณามีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือมีมติตามที่เห็นสมควรโดยเร็วต่อไป⁷⁵ หากเป็นเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมาตาม มาตรา 89 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป⁷⁶

2. เรื่องกล่าวหาที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาลักษณะ ดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา⁷⁷

เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จ เด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่ง เสร็จเด็ดขาดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับหรือยกเรื่องกล่าวหาขึ้นพิจารณาได้ เว้นแต่ คดีนั้น ได้มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้อง หรือเป็นกรณีศาลยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

3. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้น พิจารณา

เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่อง ที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

เรื่องที่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การ ดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควร สงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม⁷⁸

4. เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ⁷⁹

⁷⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 5 (3)

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

⁷⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 86 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2542 ข้อ 6

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 87 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2542 ข้อ 7

5. เรื่องกล่าวหาที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 89 หากมีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาล เนื่องจากมีการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดี ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ต่อไป รวมทั้งมีอำนาจดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแต่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ รวมทั้งแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อมบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา⁸⁰

6. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชู้บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้⁸¹

เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ดำเนินการสอบสวนความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อมบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา⁸²

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ดำเนินการทางวินัย และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการ⁸³ โดยผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ

⁷⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 13

⁸⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/1

⁸¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/2

⁸² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/3

⁸³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/4

ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลนั้นๆ ก็ได้ โดยต้องใช้สิทธิภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว⁸⁴

7. เรื่องกล่าวหาใดที่มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยเองก็ได้⁸⁵ หรืออาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือมอบหมายของค์คณะพนักงานไต่สวนดำเนินการดังกล่าวแทนก็ได้⁸⁶

(2) ขั้นตอนดำเนินการภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาใดแล้ว การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ซึ่งสรุปขั้นตอนที่สำคัญได้ดังนี้

ก. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือมอบหมายของค์คณะพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายของค์คณะพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อใช้สิทธิคัดค้าน⁸⁷

ข. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือของค์คณะพนักงานไต่สวน มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด⁸⁸

ค. หากการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด ให้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา⁸⁹

⁸⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96

⁸⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 11

⁸⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 12 และข้อ 49

⁸⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 13-15 และข้อ 52

⁸⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 22 และข้อ 52

ง. เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงาน ไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดตามที่มีการกล่าวหาแล้วเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ให้ประชุมพิจารณาทำความเข้าใจกับผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิดตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ โดยจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป⁹⁰

4) ผลของการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติได้ ใน 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) ข้อกล่าวหาไม่มีมูล

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ผลของการวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้อีก หากไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

(2) ข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย อาจแบ่งขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

ก. ขั้นตอนการแจ้งมติไปยังผู้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

⁸⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 37 -38 และข้อ 52

⁹⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 42 และข้อ 52

2. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ ไปยังประธานคณะกรรมการอัยการ

ทั้งนี้ ให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

3. ในกรณีที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว ได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ข. ขั้นตอนการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือของผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองหรือข้าราชการอัยการ

1. เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้วจะต้องพิจารณาลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

2. องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ แล้วแต่กรณี ได้รับรายงานและเอกสารแล้ว หากดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

ค. ขั้นตอนการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัย

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษทางวินัยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ผู้ถูกกล่าวหา ที่ถูกลงโทษนั้นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการ

บริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีนี้ ต้องไม่ใช่ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ เพราะในกรณีของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองก็ดี หรือข้าราชการอัยการก็ดี ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นๆ อยู่แล้ว

2. การใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ จะอุทธรณ์ว่าตนมิได้กระทำความผิดไม่ได้ หรือจะอุทธรณ์ว่า ตนกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มิได้กระทำความผิดวินัยร้ายแรง ไม่ได้ เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาย่อมมีดุลพินิจที่จะสั่งลงโทษ 2 ประการคือ ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น หากผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออก ผู้ถูกกล่าวหาอาจอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออกไปยังผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อขอให้ลงโทษปลดออกเท่านั้น จะอุทธรณ์ในเรื่องอื่นไม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ในกรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์

3. องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เรื่องทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ เช่น ก.พ.ค สำหรับข้าราชการพลเรือน ก.ค.ศ สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก.พ.อ.สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือ ก.ตร. สำหรับข้าราชการตำรวจ เป็นต้น จะต้องถูกผูกพันตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล

ในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า⁹¹ “... เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง ที่มีลักษณะพิเศษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลักและดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถือได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องฟังเป็นที่ยุติ ส่วนผู้ถูกกล่าวหาผู้ใด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยอย่าง

⁹¹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546

ร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษไล่ออกนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้ตัดสิทธิผู้นั้นในการอุทธรณ์ โดยมาตรา 96 บัญญัติให้ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 124 (กฎหมายฉบับเดิม) บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” และมาตรา 126 (กฎหมายฉบับเดิม) บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง” ในเรื่องนี้ จะเห็นว่าการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กกรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542”

(3) ข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา มีขั้นตอนดำเนินการ ดังต่อไปนี้

ก. ส่งเรื่องไปให้อัยการสูงสุด

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติว่า มีมูลความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสารและความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดหรือฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 วรรคหนึ่ง

ข. ขั้นตอนการดำเนินการของอัยการสูงสุด

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้น ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

ค. ขั้นตอนการฟ้องคดีอาญา

เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินคดีต่อไป

3.2.1.4 การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายคดีปกปิด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นอกจากจะบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายคดีปกปิด เพื่อขอให้ทรัพย์สิน

ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึง แนวคิดพื้นฐานในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และกระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ

1) แนวคิดพื้นฐานในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ได้ที่มาจากสภาพความเป็นจริง ในทางกฎหมายที่ว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการใช้มาตรการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ไม่สามารถนำไปบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดได้โดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ เพราะมาตรการลงโทษบุคคลในคดีอาญาจะต้องอาศัยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนปราศจากความสงสัยว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง หากมีข้อสงสัยตามสมควร ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างระบบการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนอกเหนือจากมาตรการดำเนินคดีอาญา⁹²

2) กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ไว้ในหมวด 7 ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

(1) การไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีร้ายผิดปกติ มี 3 กรณี ดังนี้⁹³

ก. มีผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 มาตรา 75 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติ จะกล่าวหาด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ และมีรายละเอียด ดังนี้

ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ว่าผู้ถูกกล่าวหาร้ายผิดปกติ

ลายมือชื่อผู้กล่าวหา

⁹² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *เพ็ญอ้าง*, น. 210.

⁹³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *คู่มือกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้ายผิดปกติ*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2553), น. 5-6.

ต้องกล่าวหาขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 5 ปี แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 และมาตรา 77 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ สืบเนื่องจากเหตุ ดังนี้

การไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

การยื่นแบบ เปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ปรากฏจากสื่อมวลชน สิ่งพิมพ์ต่างๆ หรือบัตรสนเท่ห์ เป็นต้น

ค. ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งของบุคคลตามมาตรา 58 กรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 63 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 272 วรรคหนึ่ง

(2) ข้อกล่าวหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

จากคำนิยามดังกล่าว สรุปได้ว่าการร่ำรวยผิดปกติ นั้น สามารถแบ่งได้เป็น 4 กรณีดังนี้

การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ

การมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ

การมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือ

การได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

(3) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ⁹⁴

⁹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 7-10.

การตรวจสอบไตสวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติมี 2 ขั้นตอน คือ

ก. การไตสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงก่อนว่า พฤติการณ์ตามที่กล่าวหาหรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายผิดปกติ มีข้อเท็จจริงเพียงพอและเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง หรือไม่

ขั้นตอนนี้เป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการมีทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเท่าที่ระบุชื่อลงในคำกล่าวหา เพื่อเป็นการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่าข้อกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ มีมูลน่าเชื่อพอที่จะรับไว้พิจารณาคำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยพิจารณาประกอบกับการมีตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน อายุการทำงาน สถานภาพบุคคล เปรียบเทียบกับการมีรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาว่าบุคคลในสถานะเช่นนั้นควรจะมีพียงได้หรือไม่

เมื่อดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สรุปรายงานผลการไตสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ครอบคลุมความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

กรณีมีมูล ผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ กล่าวคือ จากการตรวจสอบปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา มีรายการทรัพย์สินเป็นไปตามพฤติการณ์ที่กล่าวหา เมื่อพิจารณามูลค่าของทรัพย์สินที่มีประกอบการมีรายได้แล้ว เห็นว่ามูลค่าของทรัพย์สินมีเกินกว่าฐานะรายได้ของผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส จะพียงมีตามวิสัยและพฤติการณ์ เข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ให้สรุปรายงานการไตสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น พร้อมเสนอความเห็นควรรับพิจารณาคำเนินการไตสวนข้อเท็จจริงต่อไป

กรณีไม่มีมูล ผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ไม่ปรากฏพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ กล่าวคือ ไม่พบว่าผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส มีรายการทรัพย์สินตามที่กล่าวหา หรือมีรายการทรัพย์สินตามที่กล่าวหา แต่เมื่อพิจารณาประกอบรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาและคู่สมรสแล้ว พบว่ามีรายได้มากกว่าทรัพย์สินตามรายการที่ปรากฏ ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ก็ให้สรุปรายงานการไตสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยเสนอความเห็นควรไม่รับไว้พิจารณา และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับพิจารณาแล้ว ให้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้กล่าวหาทราบต่อไป

ข. การไตสวนข้อเท็จจริง

เป็นการดำเนินการเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับพิจารณาคำกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดว่าร้ายผิดปกติ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบไตสวนข้อเท็จจริงเองทั้งคณะ หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไตสวนหรือมอบหมายองค์กรคณะพนักงานไตสวนดำเนินการไตสวนข้อเท็จจริงก็ได้

(4) การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁹⁵

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหา นั้นไม่มีมูล ก็จะสั่งยุติเรื่อง แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ร่ำรวยผิดปกติมีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ข. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ค. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดิน

ง. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจากบุคคล ตามข้อ 2.4.1-2.4.3 ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาส่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้แจ้งเรื่องไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้นๆ ต่อไป

จ. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่ง

⁹⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *เพ็ญอ้าง*, น. 214.

ระดับสูง ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. รายงานไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณามีมติ ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวออกจากตำแหน่ง

3.2.2 การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นมาตรการที่สำคัญของฝ่ายรัฐที่ใช้ในการ ควบคุมและดูแลความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ การใช้อำนาจ ของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอย่างเป็นธรรมและ ปราศจากอคติ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น เมื่อกฎหมายได้ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนไว้อย่างไร ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอน นั้นให้ครบถ้วน⁹⁶ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เป็นการดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ เช่น ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนจะอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีข้าราชการตำรวจจะอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 หากเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะอยู่ ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็น ต้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนของ ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ดังนี้

1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือสอบสวน

ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือสอบสวนตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีรายละเอียดดังนี้⁹⁷

(1) นายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำ ผิดร่วมกัน โดยมีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย⁹⁸

⁹⁶ จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 5. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2559, จาก web.krisdika.go.th/data/activity/act209.pdf

⁹⁷ เพิ่งอ้าง, น. 6-7.

⁹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 94(3)

(2) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด

รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ และตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี⁹⁹

(3) ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม

ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับต้น อำนวยการระดับสูง ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ¹⁰⁰

(4) อธิบดี ผู้บังคับบัญชา

อธิบดี ผู้บังคับบัญชาสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการต้น ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ ตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับทักษะพิเศษ อาวุโส ชำนาญงาน ปฏิบัติงาน¹⁰¹

(5) ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชา

ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชาสำหรับข้าราชการพลเรือนในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ชำนาญงาน ปฏิบัติงาน¹⁰²

2) ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

เมื่อมีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาควรที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีที่มีมูลตามที่กล่าวหาหรือสงสัยหรือไม่

⁹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (1) (4) และ (7)

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (2) (3) (5) (6) และ (8)

¹⁰¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (6) (9) และ (10).

¹⁰² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (11).

(1) การสืบสวนทางวินัย

การสืบสวนทางวินัย คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดแห่งกรณีที่จะดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 กรณีดังนี้

ก. การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนเมื่อมีกรณีสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นกรณีมีมูลที่น่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากเป็นกรณีมีมูลก็ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าสืบสวนแล้วเห็นว่า เป็นกรณีไม่มีมูล ก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัยต่อไปอีก

ข. การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ถือเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งแล้ว เช่น การกระทำความผิดวินัยฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ จึงเพียงแต่สืบสวนให้ได้ความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีพฤติการณ์ อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หรือไม่

เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากเห็นว่าไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่อง หากมีมูล ก็ต้องพิจารณาว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรงหรือความผิดวินัยไม่ร้ายแรง¹⁰³

(2) การสอบสวนทางวินัย

การสอบสวนทางวินัย หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ได้ความจริงและยุติธรรม เพื่อที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดจริงก็จะได้ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น แต่ถ้าหากไม่ได้กระทำความผิด ก็สั่งยุติเรื่อง และการสอบสวนทางวินัย แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย

การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 19 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2547 มีรายละเอียด ดังนี้

¹⁰³ จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, *เพ็ญอ้วง*, น. 7-8.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92 ได้กำหนดเป็นหลักการว่า “ถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ามีมูล หากความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้”

ในกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่ต้องดำเนินการสอบสวนนั้น มีบางกรณีที่ถูกหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดเป็นข้อยกเว้นให้อำนาจแก่ ผู้บังคับบัญชาโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวน หรืองดการสอบสวนก็ได้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ดังนี้

กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและ ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ประจักษ์ชัดอยู่แล้ว

กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

ข. การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด¹⁰⁴

(3) ขั้นตอนการสอบสวน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยไว้ดังนี้

ก. การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา

เรียกผู้ถูกกล่าวหาามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร รวมทั้งแจ้งด้วยว่า ในการสอบสวนนี้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตลอดจนข้อพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ให้สอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดหรือไม่ อย่างไร

¹⁰⁴ เพิ่งอ้าง, น. 10-12.

หากผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งและอธิบายให้ทราบแล้ว ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพ รวมทั้งสาเหตุการกระทำความผิดไว้ ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ หรือถ้าเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาโดยละเอียด จะทำการสอบสวนต่อไปก็ได้

หากผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจง หรือมาแต่ไม่ยอมให้ถ้อยคำ ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาต่อไป

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา หรือมาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนทำบันทึกแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนไปให้ผู้ถูกกล่าวหาตามที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อของผู้ถูกกล่าวหาแจ้งไว้¹⁰⁵

ข. การรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา ค้นหาความจริงจากพยานเอกสาร วัตถุพยาน หรือพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาและองค์ประกอบความผิดตามที่ได้วางแนวทางการสอบสวนไว้

ค. การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการรวบรวมพยานฝ่ายกล่าวหาเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้ประชุมพิจารณามีมติว่า มีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด โดยจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้วดำเนินการ ดังนี้

เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาว่า เป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และพยานหลักฐานเท่าที่มีให้ทราบ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบ แล้วมอบให้ผู้ถูกกล่าวหา 1 ฉบับ และเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน 1 ฉบับ

¹⁰⁵ เพิ่งอ้าง, น. 16.

ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่า จะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือไม่ โดยใช้เวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา และนัดวันให้ถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าว หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบ ให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาที่ปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อที่แจ้งไว้ พร้อมทั้งมีหนังสือขอให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง นัดมาให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อล่วงพ้น 15 วัน นับแต่วันที่ดำเนินการดังกล่าว แม้จะไม่ได้รับบันทึกดังกล่าวคืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำตามนัดให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้ว และไม่ประสงค์จะแก้ข้อกล่าวหา¹⁰⁶

ง. การรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถแก้ข้อกล่าวหาได้ 2 วิธี ดังนี้

กรณีผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ คณะกรรมการสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา ได้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือภายในกำหนดเวลาที่ตกลงไว้กับคณะกรรมการสอบสวน แต่ไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ภายหลังจากยื่นคำชี้แจงแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่า คำชี้แจงดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์สามารถทำคำชี้แจงเพิ่มเติมได้

ผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำ และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยเร็ว หลังจากผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ถ้อยคำไปแล้ว ก็สามารถขอให้ถ้อยคำหรือยื่นชี้แจงเพิ่มเติมได้ หรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาในระหว่างที่ยังสอบสวนพิจารณาไม่เสร็จสิ้นได้

ทั้งนี้ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องสอบสวนพยานซึ่งผู้ถูกกล่าวหาได้ยกขึ้นอ้าง อันอาจเป็นพยานบุคคล หรือพยานเอกสาร หรือวัตถุพยานทั้งหลายที่นำมาเอง และที่อ้างอิง เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้¹⁰⁷

¹⁰⁶ เพิ่งอ้าง, น. 17.

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง, น. 17-18.

จ. การทำรายงานการสอบสวน

การทำรายงานการสอบสวนเป็นการรายงานข้อเท็จจริงพยานหลักฐานเสนอความเห็นในเรื่องที่สอบสวนประกอบการพิจารณาการวินิจฉัยต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

ประชุมคณะกรรมการสอบสวน เพื่อพิจารณาพยานหลักฐานและสรุปผลการสอบสวนว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือไม่ อย่างไร

สรุปข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐาน คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวนเรื่องที่กล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่

คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาปรับข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนว่าจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนฟังว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไร หรือไม่¹⁰⁸

การทำความเข้าใจให้นำเอาข้อเท็จจริงเข้ามาปรับกับฐานความผิดที่การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาอาจเข้าหลักเกณฑ์องค์ประกอบของความผิดนั้นๆ โดยควรพิจารณา ตามลำดับ โครงสร้างของความผิดทางวินัย ดังนี้

1. การกระทำผิดวินัยต้องครบองค์ประกอบ¹⁰⁹

1.1 องค์ประกอบภายนอก

ความรับผิดทางวินัยจะต้องมีการกระทำ การปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติซึ่งเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดวินัย ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

การกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกาย ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของจิตใจในการกระทำผิดวินัย ผู้กระทำผิดจะต้องมีการกระทำที่เป็นไปตามข้อเท็จจริงหรือองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การกระทำผิดวินัยฐานเป็นผู้กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติก้าว นอกจากนั้นความผิดวินัยยังเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งหมายถึงการกระทำตามที่กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการกำหนดไว้เป็นข้อปฏิบัติ ถ้ามีการปฏิบัติโดยฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็จะเป็นความผิดทางวินัยและต้องได้รับโทษทางวินัย และการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการไม่กระทำการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งที่รู้ว่า

¹⁰⁸ เพิ่งอ้าง, น. 18.

¹⁰⁹ สุรพันธ์ อรัญนารต, วินัยข้าราชการพลเรือนและการดำเนินการสอบสวนทางวินัย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2539), น. 20-24.

กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการได้กำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติก็เป็นความผิดทางวินัย เช่นกัน เช่น การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

การกระทำต้องครบองค์ประกอบภายนอกของความผิดทางวินัย นอกจากจะต้องมีการกระทำแล้ว การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดวินัยตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งโดยทั่วไปการกระทำความผิดทางวินัยอันเป็นองค์ประกอบภายนอก จะประกอบด้วย ผู้กระทำ การกระทำ และวัตถุแห่งการกระทำ เช่น ข้าราชการต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ผู้กระทำคือข้าราชการ การกระทำคือ การรายงานเท็จ วัตถุแห่งการกระทำคือผู้บังคับบัญชา ซึ่งในแต่ละมาตราที่บัญญัติว่าเป็นความผิดวินัย จะต้องมีการกระทำครบตามที่แต่ละมาตราบัญญัติไว้เป็นองค์ประกอบภายนอก

1.2 องค์ประกอบภายใน

นอกจากจะต้องมีการกระทำที่ครบองค์ประกอบภายนอกตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดทางวินัยแล้ว จะต้องประกอบด้วยว่าเป็นการกระทำโดย

เจตนา ในส่วนของเจตนาแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ เจตนาธรรมดา หมายถึงการกระทำผิดในขณะที่เดียวกันผู้กระทำผิดได้ประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น และเจตนาพิเศษ หมายถึง ความมุ่งหมายที่นอกเหนือจากธรรมดาที่ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในบางมาตรา เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งผู้กระทำคือ ข้าราชการ การกระทำที่มีเจตนาธรรมดา คือ การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ แต่ในส่วนที่เป็นเจตนาพิเศษ คือ เป็นการกระทำเพื่อให้ตนเองหรือให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ ในความผิดทางวินัยบางมาตราที่กำหนดว่าต้องมีการกระทำที่มีเจตนาพิเศษจะต้องมีเจตนาธรรมดาด้วย จะมีเพียงเจตนาพิเศษอย่างเดียวมิได้ และเจตนาพิเศษเป็นเจตนาที่ก่อให้เกิดผลโดยตรงเท่านั้น ไม่มีเจตนาเล็งเห็นผลดังเช่น เจตนาธรรมดา

ประมาทเลินเล่อ หมายถึง การกระทำผิดที่ไม่มีเจตนา แต่เป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติกรรม และสามารถจะใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่ไม่ได้ใช้ให้เพียงพอ การกระทำผิดวินัยโดยประมาทเลินเล่อเป็นการกระทำผิดวินัยที่ไม่มีเจตนา แต่เป็นการกระทำที่ไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งในภาวะเช่นนั้นผู้กระทำสามารถจะใช้ความระมัดระวังได้แต่ไม่ได้ใช้ให้เพียงพอ

การกระทำผิดวินัยต้องครบองค์ประกอบภายในประการใดประการหนึ่งแล้วแต่กรณี คือ จะต้องเป็นการกระทำผิดวินัยโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่อ

1.3 ผลของการกระทำผิดวินัยต้องสัมพันธ์กับการกระทำ

ในกรณีความผิดวินัยที่ต้องมีผลปรากฏ คือ ความเสียหายที่เกิดแก่ทางราชการไม่ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างไรร้ายแรงหรืออย่างไรก็ตาม จะต้องมีความสัมพันธ์กับการกระทำของผู้กระทำผิดวินัย ในการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นสัมพันธ์กับการกระทำหรือไม่ นั้น ตามหลัก Common Law แล้ว จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการกระทำนั้นในทางธรรมชาติหรือตามหลักวิทยาศาสตร์แล้วเป็นสาเหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าไม่มีการกระทำนั้นแล้ว จะเกิดความเสียหายขึ้นได้หรือไม่¹¹⁰ ดังนั้นการกระทำผิดวินัยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบจึงต้องเป็นกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้ว เป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยปกติธรรมดา จะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่ได้

2. การกระทำไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษ

ในการกระทำผิดวินัยที่ครบองค์ประกอบภายนอก และครบองค์ประกอบภายในแล้ว จะต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำนั้นมียกเว้นความผิดหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดวินัย หรือถ้ามีกฎหมายยกเว้นโทษ ก็อาจทำให้ผู้กระทำผิดวินัยได้รับการยกเว้นไม่ถูกลงโทษได้ เช่น การถูกบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

ฉ. การดำเนินการของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

หากผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาคำวินิจฉัยการสอบสวนแล้ว เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้ดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป¹¹¹ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹¹² กำหนดระดับโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ได้กระทำความผิดวินัยไว้ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจตามมาตรา 57 เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิด โดยก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยสถานใดนั้น จะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าว มีมติเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชา จะต้องสั่งลงโทษให้เป็นไปตาม

¹¹⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 225.

¹¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 93.

¹¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88.

มตินั้น และต้องลงโทษให้เหมาะสมกับประเภทความผิดซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แบ่งความผิดวินัยไว้เป็น 3 ประเภท คือ ความผิดวินัยเล็กน้อย ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง¹¹³

ความผิดวินัยเล็กน้อย การลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะ กรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และหากมีเหตุอันควรลดโทษ จะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กำหนดโทษทางวินัยไว้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน โดยจะเป็นสถานใดนั้น ผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจกำหนดโทษตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษ ก็ได้

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 97 กำหนดโทษทางวินัย ไว้ 2 สถาน คือ ปลดออกหรือไล่ออก โดยจะเป็นสถานใดนั้นผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจ กำหนดโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก อย่างไรก็ตามการกำหนดโทษทางวินัยสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุส่งไปตามนั้น

(4) หลักในการพิจารณาความผิด

ในการพิจารณาความผิดให้ได้ความถูกต้องและเป็นธรรมทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางพฤตินัย มีหลักที่ควรคำนึง ดังนี้

ก. หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย คือการที่จะถือว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดวินัยฐานใด ต้องมีกฎหมายบัญญัติด้วยว่า การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิด เนื่องจากการที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดวินัย จะต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานได้แสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดตามที่กำหนดในกฎหมายหรือไม่ ถ้าครบองค์ประกอบความผิดตามมาตราใด ก็ให้ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้นและลงโทษตามความผิดนั้น

ข. หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ซึ่งการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงตามเหตุผลที่ควรจะเป็น

¹¹³ เยาวลักษณ์ สุจริตระ, สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 86.

เป็นไปได้ นั่นคืออาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมประกอบการพิจารณา เช่น ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยจะต้องพิจารณาว่าการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวมีสาเหตุใด อาจเป็นเพราะเป็นข้าราชการบรรจุใหม่ ยังไม่มีการฝึกอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเพราะผู้บังคับบัญชาระดับเหนือกว่าสั่งให้ปฏิบัติตามนั้น แล้วจึงต้องกระทำไปเพราะอยู่ภายใต้ภาวะกดดัน เป็นต้น¹¹⁴

(5) หลักในการพิจารณากำหนดโทษ

ในการพิจารณากำหนดโทษ มีหลักสำคัญที่ควรคำนึง ดังนี้

ก. หลักนิติธรรม คือ คำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออกจากราชการ และโทษไล่ออกจากราชการ ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน สามารถลดหย่อนได้ แต่ลดลงต่ำกว่าปลดออกจากราชการไม่ได้

ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุผลลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้

ความผิดวินัยเล็กน้อยและพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีเหตุอันควรงดโทษ ผู้บังคับบัญชาจะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ข. หลักมโนธรรม คือ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ค. หลักความเป็นธรรม คือ การวางโทษจะต้องให้ได้ระดับเสมอกัน ใครทำผิดก็จะต้องถูกลงโทษ และการกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกันควรจะถูกลงโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตาม ความผิดอย่างเดียวกันอาจแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผล ซึ่งการใช้ดุลพินิจวางระดับโทษจะแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้ โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการทำความผิด ผลแห่งการทำความผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด การให้โอกาสแก่ความประพฤติ และเหตุเบื้องหลังการกระทำผิด

ง. นโยบายของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาควรจะได้ทราบนโยบายของทางราชการในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่างๆ เพื่อนำมาเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้¹¹⁵

¹¹⁴ จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, *เพ็ญอ้าง*, น. 21-22.

¹¹⁵ *เพ็ญอ้าง*, น. 21-22.

3) การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัย

ภายหลังจากมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว กฎหมายได้กำหนด หลักเกณฑ์ สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้โดยสามารถ จำแนก หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกับกรณีไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย¹¹⁶

(1) กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกระบวนการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการบริหารงานบุคคลภายในฝ่ายปกครองก่อนการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาล ปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัย จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นช่องทางหนึ่งที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินการทางวินัยที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณาทบทวน คำสั่งลงโทษว่าถูกต้องเหมาะสมหรือเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการตรวจสอบภายในของ ฝ่ายบริหารเพื่อจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงคำสั่งลงโทษเสียใหม่ให้ถูกต้อง โดยถ้าเห็นว่าการ สั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ก็จะมีมติยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่ง ลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด ก็อาจมีมติให้เพิ่มโทษ หรือลดโทษหรืองดโทษก็ได้ ตามแต่กรณี และถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟัง ไม่ได้ว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอาจมีมติให้ยกโทษ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวด 9 การอุทธรณ์ โดยมาตรา 114 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออก จากระาชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน สามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง” และ

¹¹⁶ อัญชิสา วลิกชาติ, ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2556), น. 89-90.

มาตรา 116 บัญญัติว่า “เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ”

(2) กรณีไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

มาตรา 103¹¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่องหรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ให้รายงาน ก.พ. ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชา สั่งหรือปฏิบัติให้ เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ

4) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

เหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครอง เป็นการกำหนดเหตุแห่งการเพิกถอนการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรง เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)¹¹⁸

¹¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103

¹¹⁸ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กรณีการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ ร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีปัญหาทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ โดยผู้วิจัยได้ศึกษา และขอเสนอใน 4 ประเด็น ดังนี้

4.1 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวน และวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และแนวทางการแก้ไข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (4) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัย กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม.” ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว มีมูลความผิดทางอาญาก็จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีอาญา และหากเห็นว่า การกระทำดังกล่าว มีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย แล้วส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าว มิได้บัญญัติว่ามูลความผิดทางวินัยดังกล่าว หมายถึงความผิดทางวินัย ฐานใดบ้าง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หากระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณามีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ 158/2551¹ ซึ่งมีความเห็นว่า มูลความผิดทางวินัยไม่ได้มี ความหมายแต่เฉพาะความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น แต่ศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขคำ ที่ อ. 505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 1037/2558² ได้พิพากษาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่

¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นในเรื่องเสรีที่ 158/2551 ว่ามูลความผิดทางวินัย ตามที่กำหนด ไว้ในมาตรา 91 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น หมายถึง มูลความผิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีความผิดทางวินัย หรือไม่ นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่า ด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นว่า ได้กำหนดไว้เป็นความผิดทางวินัยไว้หรือไม่ หากกฎหมาย หรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาได้กำหนดให้การกระทำผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็จะต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ด้วยเหตุนี้ มูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงมิได้มี ความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

² ตามคำพิพากษาดังกล่าว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินกรณีลงชื่อตรวจเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาให้ออกโฉนดที่ดิน ทั้งที่ทราบว่าที่ดินที่ขอกออก โฉนดที่ดิน ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอกออกโฉนดที่ดินได้ เป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย ว่ามีความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหาย แก่ราชการ อย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานประพฤติ ชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งกรมที่ดินได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากงานของ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวออกจาก ราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวน และพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึงเฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อ หน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น โดยความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมมีมูลความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนความผิดอื่นนอกจาก สามกรณีดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เท่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติ คณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สมควรศึกษาวิเคราะห์ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวน และวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ด้วยความเคารพในคำวินิจฉัยผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (4) ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดก็ให้ดำเนินการ ตามมาตรา 91

หน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจทางกฎหมาย มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นข้างต้น จึงไม่ผูกพันอธิบดีกรมที่ดินผู้ถูกฟ้องคดี และจะถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้ อธิบดีกรมที่ดินต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวน เมื่ออธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งลงโทษ โดยที่ยังมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมิได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีได้แย้งและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือมีเจตนากระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเข้าองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คำสั่งลงโทษไล่่ออกจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากบทบัญญัติมาตรา 19 (4) ดังกล่าว พบว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยการกระทำ 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คำนิยามของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดคำนิยามดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะกำหนดลักษณะของการกระทำใดการกระทำหนึ่งว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น มิใช่มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้กล่าวไว้ในคำพิพากษาดังกล่าว เห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ที่กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นการนำคำนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” มาบัญญัติไว้เป็นองค์ประกอบความผิดและเป็นบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ซึ่งตามมาตรา 123 ดังกล่าวกฎหมายได้บัญญัติให้เป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในคำนิยามดังกล่าว

2. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้คำนิยามความหมายของคำว่า “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ไว้ ผู้วิจัยเห็นว่า ในการพิจารณาว่าความผิดดังกล่าวมีความหมาย ขอบเขตแค่ไหนเพียงใด ต้องพิจารณาจากลักษณะของการกระทำความผิดว่าเป็นการกระทำเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งหรือไม่ในเบื้องต้นสามารถพิจารณาได้จากประมวลกฎหมายอาญา หมวดที่ 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ ที่มีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ในมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 อีกทั้งยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติฐานความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยอาจกำหนดตามลักษณะการกระทำความผิดหรือตามสถานะของบุคคลผู้กระทำความผิดในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 มาตรา 101 มาตรา

103 มาตรา 123 และมาตรา 123/1 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 11 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และมาตรา 13 เป็นต้น ดังนั้น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงมิได้มีความหมายเพียงความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาตามความเห็นของศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด

3. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” ไว้ โดยทั่วไปแล้วจะพิจารณาจากประมวลกฎหมายอาญา หมวดที่ 3 ลักษณะ 2 มาตรา 200 – 205

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 91 ที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไล่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดดังกล่าวมีมูลความผิดทางวินัย ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 คือ ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 คือส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาต่อไป ซึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมาย มาตรา 91 และ 92 ดังกล่าว (เดิมคือ มาตรา 84 และมาตรา 85) คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ประชุมอภิปรายเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ดังนี้

มาตรา 84 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไล่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ถ้าข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 85
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 90

มาตรา 85 กำหนดว่า “ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูล เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดได้กระทำความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ แล้วแต่กรณี

(1) กรณีมีมูลความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามมูลความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) กรณีมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อไป³

ในการพิจารณาร่างกฎหมาย มาตรา 84 ปัจจุบันคือ มาตรา 91 ผลการพิจารณา ปรากฏว่าที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญมีมติให้แก้ไขโดยให้จัดถ้อยคำ เว้นวรรคให้ถูกต้องเท่านั้น

สำหรับมาตรา 85 นายทองสุด กลิ่นประภัสร์ กรรมการวิสามัญ ได้เสนอให้แก้ไขมาตรา 85 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งกรณีความผิดทางวินัยร้ายแรง และไม่ร้ายแรง เพื่อให้กลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และตัดปัญหาการกลับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้มีการอภิปรายประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวาง โดยมีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้⁴

ฝ่ายแรกเห็นว่า ถ้อยคำในร่างเดิมเหมาะสมแล้ว เพราะให้โอกาสหน่วยงานต้นสังกัดได้พิจารณาตรวจสอบอีกครั้ง หากเป็นเรื่องมูลความผิดทางวินัยร้ายแรง โดยถือว่าต้นสังกัดมีระเบียบการดำเนินการทางวินัยอยู่แล้ว และถือเป็นการคานอำนาจ ป.ป.ช. ด้วย

ฝ่ายที่สองเห็นว่า ควรแก้ไขมาตรา 85 ตามข้อเสนอของนายทองสุด กลิ่นประภัสร์ โดยมีความเห็นสนับสนุนว่า มาตรา 301 (3) ของรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ระบุไว้ชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยด้วย เพื่อให้การทำงานของ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพ ต้องแก้ไข (2) หากให้เป็นไปตามร่างเดิม ก็จะเกิดการสอบสวนซ้ำซ้อนและเกิดปัญหาว่าควรยึดถือสำนวนใดในการตัดสิน เป็นการหลีกเลี่ยงระบบอุปถัมภ์ และหากต้นสังกัดวินิจฉัยขัดกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเกิดการลักลั่นของกฎหมายได้ เช่น ผู้ที่ทำความผิดเล็กน้อยต้องถูกลงโทษตาม (1) เลย แต่ผู้ทำผิดร้ายแรงอาจพ้นผิดจากการกลับคำวินิจฉัยโดยคณะกรรมการสอบสวนของต้นสังกัด นอกจากนี้ยังเห็นว่า กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนรัดกุม ละเอียด

³ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ...ตามที่สภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือที่ 869/2542 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2542 ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร

⁴ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ครั้งที่ 9 วันพฤหัสบดีที่ 29 เมษายน 2542

รอบคอบ ไม่แพ้กระบวนการสอบสวนของทางราชการ ในท้ายที่สุดสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ได้ลงมติให้ความเห็นชอบบทบัญญัติดังกล่าว โดยบัญญัติเป็นมาตรา 92 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาใด ได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก”

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการร่างบทบัญญัติกฎหมายข้างต้น พบว่าเดิมได้กำหนดขั้นตอนดำเนินการทางวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรงไว้แตกต่างกัน คือ หากเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดได้ทั้งความผิดวินัยไม่ร้ายแรงและความผิดวินัยร้ายแรง แต่เพื่อให้กลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตัดปัญหาการกลับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เหมือนเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในอดีต จึงได้มีการแก้ไขร่างกฎหมายเดิมดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งความผิดทางวินัยร้ายแรง และไม่ร้ายแรงผู้วิจัยจึงเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดได้ทั้งความผิดวินัยไม่ร้ายแรงและความผิดวินัยร้ายแรง ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา กำหนดให้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นความผิดทางวินัยด้วยแล้ว ก็มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยได้ และเมื่อความผิดวินัยฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ดังกล่าวเป็นผลมาจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นมูลความผิดทางวินัยที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดตามมาตรา 91 (1) ซึ่งในประเด็นดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการควบคุมตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ เขต

ปกครองพิเศษฮ่องกง ราชอาณาจักรบรูไน คารุสซาลาม จะพบว่าประเทศเหล่านี้ บางประเทศมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรเฉพาะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ บางประเทศไม่มีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะขึ้นทำหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าว แต่อาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เหมือนกันคือ ประเทศเหล่านี้มุ่งเน้นการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักหากผลการตรวจสอบพบว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางวินัยก็จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการพิจารณา วินิจฉัยความผิดทางวินัย ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิดทางวินัยด้วยกรณีจึงไม่สามารถเปรียบเทียบกับการควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐของต่างประเทศได้

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จะพบว่า คำพิพากษาดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติต่อกระบวนการดำเนินการทางวินัยต่อไป กล่าวคือ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาในเบื้องต้นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ แต่ในส่วนความผิดวินัยฐานอื่น อันได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและดำเนินการตามขั้นตอนระเบียบก่อนจึงจะสามารถลงโทษทางวินัยข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อการกระทำความผิดของผู้ถูกลงโทษเป็นการกระทำ ความผิดธรรมดาแล้วหากศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า ผู้ถูกลงโทษได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จริงในทางปฏิบัติย่อมส่งผลกระทบต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยความผิดให้แตกต่างไปจากคำพิพากษา ทั้งยังทำให้ผู้ถูกลงโทษต้องเข้าสู่กระบวนการสอบสวนทางวินัยอีกครั้ง ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่เป็นสาระสำคัญแก่ผู้ถูกลงโทษแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวยังคลาดเคลื่อนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และคลาดเคลื่อนต่อเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณา ดำเนินการทางวินัยต่อไปอีก

แนวทางการแก้ไขปัญหา ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาชี้มูลความผิดทางวินัย มีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด จึงควรบัญญัติคำนิยามดังต่อไปนี้ เพิ่มเติมในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

“มูลความผิดทางวินัย” หมายความว่า ความผิดทางวินัยอันเนื่องมาจากการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

“ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” หมายความว่า การปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีหรืออย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

“ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” หมายความว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่ง หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีหรืออย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

4.2 ปัญหาการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และแนวทางการแก้ไข

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (4) ประกอบมาตรา 75 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวน และวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ โดยมาตรา 80 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติไว้ว่า ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรืออัยการสูงสุดร่ำรวยผิดปกติ กรณีมีทรัพย์สินมากผิดปกติ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ มีหนี้สินลดลงมาก

ผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ตั้งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของ “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า (1) การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือ (2) มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือ (3) การมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือ (4) ได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในคดีร่ำรวยผิดปกติ กฎหมายกำหนดให้ภาระในการพิสูจน์ตกเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา⁵ ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินมากผิดปกติ แม้จะเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ถ้าไม่สามารถหาหลักฐานมาพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาที่ร่ำรวยผิดปกติ ด้วยเหตุตาม (1) (2) (3) หรือ (4) กรณีดังกล่าวจึงมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สมควรศึกษาวิเคราะห์ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ลงโทษไล่ออกหรือปลดออกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติดังกล่าว โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่พิสูจน์ยืนยันได้แน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ขัดกับหลักการพิจารณาความผิดในการลงโทษทางวินัย หรือไม่

เมื่อการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษการลงโทษทางวินัยจึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมกับผู้ถูกลงโทษ โดยในการพิจารณาความผิดทางวินัย มีหลักสำคัญที่ควรจะต้องคำนึง คือ หลักนิติธรรม กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ หากมีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัย ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน ได้แสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่า การกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปแล้ว เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 81 วรรคสาม

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางวินัยแต่อย่างใด คงมีเพียงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4) ที่บัญญัติให้ “ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติออกจากราชการ โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่” ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อการลงโทษไล่ออกหรือปลดออกดังกล่าว เป็นโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดวินัยร้ายแรง รวมทั้งส่งผลให้ผู้นั้นพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาประชุมใหญ่ได้เคยมีความเห็นว่า มาตรการต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 20 ที่กำหนดให้ “คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่รัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตน หากไม่สามารถแสดงได้ว่า ร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้รายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก” เป็นมาตรการฝ่ายปกครองที่มีผลลงโทษในทางวินัย⁶ กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าการร่ำรวยผิดปกติ มีกฎหมายบัญญัติให้ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และต้องรับโทษทางวินัย

ในการพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานแสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่า การกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาก่อนว่า ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่มีขอบเขตแค่นี้เพียงใด ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้กำหนดคำนิยามของ “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตน มิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดคำนิยามดังกล่าว มีความมุ่งหมายที่จะกำหนดลักษณะของการกระทำใดการกระทำหนึ่งว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น หากใช้การกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่แต่อย่างใด เนื่องจากในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ช่างรังวัดของกรมที่ดินซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการลงนามออกเอกสารสิทธิ

⁶ กมล สกลเดชา, *เพ็ญอ้าง*, น. 242.

ได้เรียกรับเงินจากประชาชน โดยอ้างว่าตนเองสามารถลงนามออกเอกสารสิทธิได้ ทำให้ประชาชนหลงเชื่อแล้วมอบเงินให้ แล้วช่างรังวัดก็ลงนามออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนนั้น หากพิจารณาคำนิยามของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามมาตรา 4 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกระทำดังกล่าว เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ในการพิจารณาว่าการกระทำของช่างรังวัดดังกล่าวเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือไม่นั้นต้องพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาในกรณีนี้ หากช่างรังวัดผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการพลเรือน ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้บัญญัติลักษณะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน บัญญัติไว้เพียงว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เป็นการทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น⁷ ในทางปฏิบัติจึงต้องพิจารณาเทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม ที่กำหนดว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ⁸ ซึ่งสามารถสรุปองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ 4 ประการ คือ⁹

1. มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ

ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ราชการในเรื่องใดหรือไม่ อาจพิจารณาได้จากกฎหมาย มาตรฐานทั่วไป หรือระเบียบที่กำหนดหน้าที่ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร พิจารณาจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง พิจารณาจากคำสั่ง หรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา หรือพิจารณาจากพฤติการณ์จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสมัครใจเข้าผูกพันตนเองยอมรับเป็นหน้าที่ราชการที่ตนต้องรับผิดชอบ

2. ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปโดยมิชอบ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หมายถึงการกระทำโดยจงใจปฏิบัติหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่โดยมิชอบ

3. เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้

การปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบที่จะเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้นั้น ต้องเป็นการกระทำเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดด้วย

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85(1)

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม

⁹ ส่วนการบริหารงานบุคคล สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง. (2545) คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงาน ส่วนท้องถิ่น. น 5-7.

4. โดยมีเจตนาทุจริต

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่นั้นต้องพิจารณาลึกลงไปถึงเจตนาของผู้กระทำนี้ด้วยว่า มีเจตนาทุจริต หรือมีเจตนาอื่น ซึ่งหมายถึงจิตอันชั่วร้ายคิดเป็นโจรในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมุ่งที่จะให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับผลประโยชน์ที่มีควรได้

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จะเห็นได้ว่าการกระทำของช่างรังวัดดังกล่าวไม่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่ในการลงนามออกเอกสารสิทธิที่ดิน แต่การกระทำดังกล่าวอาจมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123¹⁰ และอาจมีความผิดทางวินัยฐานอื่น เช่น ฐานประพฤติก่อความเสียหายร้ายแรง ดังนั้น ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่า ต้องพิจารณาเทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยผู้กระทำความผิดจะต้องมีการกระทำครบทั้ง 4 องค์ประกอบ จึงจะเป็นการกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่และในการพิจารณาลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ต้องปรากฏพยานหลักฐานที่ได้แสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0611/ว 2 ลงวันที่ 30 มกราคม 2528 แจงแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาความผิดกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบ และถือเป็นหลักปฏิบัติว่า การพิจารณาความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งผู้กระทำผิดจะถูกลงโทษสถานหนัก ถึงขั้นไล่ออกหรือปลดออกจากราชการนั้น จะต้องมิพยานหลักฐานชัดเจนพอสมควรว่าผู้กระทำผิดมีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วย

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษไล่ออกหรือปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายว่ผิดปกตออกจากราชการ เพราะเหตุมีทรัพย์สินมากผิดปกติมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ มีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจาก

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123 บัญญัติว่า

“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

การปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ทั้งที่ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่พิสูจน์ยืนยันได้แน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ นั้น ไม่เป็นกรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษ และขัดต่อหลักนิติธรรมในการพิจารณาความผิดในการลงโทษทางวินัย และเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่รัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหา นั้น ได้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของมาตรฐานในการพิจารณาลงโทษทางวินัยในความผิดฐานเดียวกัน

แนวทางในการแก้ไขปัญหามาตรการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวอดผิดคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมในการพิจารณาลงโทษทางวินัยสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4) โดยแก้ไขคำว่า “ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทางโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่” เป็น “ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น” เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีดุลยพินิจพิจารณาปรับบทลงโทษทางวินัย หากเห็นว่า การร้ายวอดผิดคดี กรณีมีทรัพย์สินมากผิดคดีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดคดี มีหนี้สินลดลงมากผิดคดี หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เป็นความผิดทางวินัยฐานใดฐานหนึ่ง

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวอดผิดคดีในต่างประเทศ จะพบว่า นอกจากการใช้มาตรการทางแพ่ง โดยการริบทรัพย์สินที่ไม่สามารถพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินได้ตกเป็นของรัฐแล้ว ยังมีมาตรการดำเนินคดีอาญา โดยการบัญญัติให้ความผิดฐานร้ายวอดผิดคดีเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และราชอาณาจักรบรูไน คารุสซาลาม ต่างบัญญัติให้การร้ายวอดผิดคดีเป็นความผิดทางอาญาซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่ได้วางหลักการให้รัฐภาคีดำเนินการออกกฎหมายกำหนดให้การร้ายวอดโดยผิดกฎหมายเป็นความผิดทางอาญา เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยสมควรนำมาตราการการดำเนินคดีอาญามาใช้บังคับด้วย จึงเห็นสมควร

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาเพราะหากศาลมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นกระทำความผิดอาญาฐานร่ำรวยผิดปกติและต้องโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด กรณีดังกล่าวถือเป็นความผิดวินัยร้ายแรง อันส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้นั้นต้องถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออก¹¹ และยังเป็นมาตรการเสริมที่มีผลต่อการดำเนินการลงโทษทางวินัยประการหนึ่งที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 80 (4)

4.3 ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป กับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือ ข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ และแนวทางการแก้ไข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดไว้แตกต่างกัน ดังนี้

(1) กรณีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำดังกล่าวมีมูลความผิดทางวินัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 ได้บัญญัติ ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยไว้ดังนี้

ถ้าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้ง

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 (6)

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย¹²

แต่ถ้าเป็นกรณีข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการ อัยการ ให้ประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือ ประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ โดยให้ถือเอา รายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อ ดำเนินการได้ผลประการใด ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้อำสั่งลงโทษหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิด¹³

(2) กรณีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวผิดปกติ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4) ได้บัญญัติขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยไว้ดังนี้

ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรืออัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองหรือ ข้าราชการอัยการ ให้แจ้งเรื่องไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการ ศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือ ข้าราชการอัยการ แล้วแต่กรณีต่อไป

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 92 วรรคหนึ่ง

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 92 และมาตรา 80 (4) ดังกล่าว เห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยอันเนื่องมาจากการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ หรือร้ายแรงผิดปกติกของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการไว้แตกต่างกัน กรณีดังกล่าวจึงมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สมควรศึกษาวิเคราะห์ว่า การที่กฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ให้แตกต่างกันนั้น ขัดต่อหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย หรือไม่

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยขอวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวแยกออก 2 เป็นประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก ปัญหาความเสมอภาคในการดำเนินการทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป กับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ

ผู้วิจัยเห็นว่า หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานของความยุติธรรม และเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เรียกร้องให้ประชาชนทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีความเหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันตามอำเภอใจบุคคลที่มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญเหมือนกันจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน และบุคคลที่มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างกันก็จะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเภทบุคคล สำหรับการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสิ่งที่มีเหมือนกัน หรือการปฏิบัติที่เหมือนกันต่อสิ่งที่แตกต่างกันในข้อสาระสำคัญนั้น อาจได้รับการยกเว้นให้กระทำได้ ถ้ามีเหตุผล อันชอบธรรมการปฏิบัติที่แตกต่างกันเช่นนี้ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

เมื่อพิจารณาจากภารกิจหน้าที่ของข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการตุลาการศาลปกครองที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จำเป็นจะต้องได้รับการรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีคดี อันเป็นหลักการสำคัญที่ประเทศที่ปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐทั้งหลายได้ให้การรับรอง โดยหลักดังกล่าวมุ่งคุ้มครองการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งปวง และ มุ่งคุ้มครองสถานภาพของความเป็นผู้พิพากษา รวมทั้งองค์การสหประชาชาติก็ได้รับการรับรองหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยกำหนดห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งประเทศไทยก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณา

พิพากษาคดี มาตรา 220 วรรคสอง และมาตรา 224 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า การลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหรือตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแล้วแต่กรณี ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 92 วรรคสอง ในส่วนที่บัญญัติวิธีการหรือกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการตุลาการศาลปกครองจะต้องผ่านการพิจารณาขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาในเรื่องทางวินัยของข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการตุลาการศาลปกครอง อันแตกต่างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดด้วยเหตุผลในทางกฎหมาย สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายที่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเภทบุคคล และเป็นไปตามหลักความอิสระของผู้พิพากษาไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดหรือแย้งกับหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด

แต่สำหรับข้าราชการอัยการ แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 255 วรรคสอง จะบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการพิจารณาสิ่งคดีเช่นเดียวกับผู้พิพากษาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการ จะเห็นได้ว่ามิใช่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับองค์กรศาล โดยยังคงมีความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ต่อฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นทนายของแผ่นดินของฝ่ายบริหารในการดำเนินคดีทางแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะภารกิจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองทั่วไปจึงแตกต่างกับภารกิจอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา 92 วรรคสอง ที่กำหนดให้กระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการอัยการให้แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ถือเป็นการปฏิบัติแตกต่างกันต่อบุคคลที่มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญเหมือนกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักความเสมอภาค

แนวทางในการแก้ไขปัญหาการพิจารณาความผิดทางวินัยตามมติข้อมูลความผิดในส่วนของข้าราชการอัยการ ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง โดยตัดข้อความในส่วนของข้าราชการอัยการ เพื่อให้อยู่ในหลักการเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปตามมาตรา มาตรา 92 วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง ปัญหาความเสมอภาคในการดำเนินการทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีตรวจสอบการร้ายวญผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป กับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ

เมื่อพิจารณาแนวความคิดในการตรวจสอบการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเห็นว่ามีความมุ่งหมายเน้นไปที่การตรวจสอบทรัพย์สินที่ไม่สามารถพิสูจน์ที่มาได้เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินได้ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งต่างจากกระบวนการตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบการกระทำ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือไม่ ดังนั้น ในการตรวจสอบการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าตำแหน่งใดก็ตาม จึงไม่มีความแตกต่างในเรื่องของภารกิจอำนาจหน้าที่ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจตุลาการที่จะได้รับความคุ้มครองตามหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ในกรณีดังกล่าว หากผลการตรวจสอบปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ร่ำรวยผิดปกติ ผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการพิจารณาทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ จะต้องปฏิบัติอย่างเดียวกัน การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4) ที่กำหนดให้ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการไว้แตกต่างกัน จึงเป็นการปฏิบัติแตกต่างกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน อันขัดต่อหลักความเสมอภาค

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีความเกี่ยวพันกันกับข้อ 4.2 ที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ควรแก้ไขมาตรา 80 (4) จากเดิม “ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่” เป็น “ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา” ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 80 (4) ดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับการแก้ไขในข้อ 4.2 จึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 80 (4) จากเดิม “ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาส่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่า

ด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ” แก้ไขเป็น “หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น”

4.4 ปัญหาการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย มาตรา 89/4

การลงโทษทางวินัยถือเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัยเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดทางวินัย และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ถูกต้องไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษวินัยดังกล่าว โดยอุทธรณ์ขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทบทวนเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการอุทธรณ์ดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งดุลพินิจในการกำหนดโทษ ดังนั้น หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกลงโทษย่อมสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย ความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษ รวมทั้งความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย

แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542¹⁴ ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/2 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีกรกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

มาตรา 89/2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาส่งเรื่องผู้บังคับบัญชา หรือพนักงานสอบสวนดำเนินการได้ เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ค.ป.ค.) ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 เรื่องการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ดุลพินิจพิจารณาส่งเรื่องมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และมาตรา 89/4¹⁵ กำหนดว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการสอบสวนเรื่องกล่าวหาดังกล่าวแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ หากผลการสอบสวนมีมูลความผิดทางวินัย มาตรา 96¹⁶ กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการสอบสวนและลงโทษทางวินัยตาม

ข้อ 6 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีโทษบุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วแต่กรณี หรือส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/4 บัญญัติว่า

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหาแล้ว แล้วรายงานการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการและให้มีผลบังคับตามมาตรา 92

เมื่อได้รับรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการเกี่ยวกับวินัย หรือการดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งถอดถอนนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจดำเนินการตามมาตรา 95 ก็ได้”

มาตรา 89/4 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ค.ป.ค.) ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 เรื่องการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 6 ให้ผู้บังคับบัญชา รายงานผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่ และผลของการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้ มีผลบังคับเช่นเดียวกับมาตรา 92

¹⁶ มาตรา 96 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ เพื่อให้รองรับการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 89/4

มาตรา 89/4 เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยดังกล่าว จึงมิใช่การสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย แต่เป็นการดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจพิจารณาตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งโดยปกติแล้วผู้ถูกสั่งลงโทษย่อมสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมายความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษ รวมทั้งความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย กรณีจึงมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรศึกษาวิเคราะห์ว่า การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่รัฐถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/4 เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั่วไป นั้น ขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่

หลักความเสมอภาค มีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีความเหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันตามอำเภอใจ บุคคลที่มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญเหมือนกันจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน และบุคคลที่มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างกันก็จะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเภทบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ใน มาตรา 30 กำหนดว่า บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมาตรา 27 กำหนดว่า สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง เมื่อรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาค และยังกำหนดให้องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมายต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักดังกล่าว

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 มีสิทธิอุทธรณ์ได้เพียงการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีความแตกต่างจากสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั่วไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งที่ขั้นตอนกระบวนการดำเนินการทางวินัยกรณีตามมาตรา 89/4 กับกรณีทั่วไป ล้วนแต่มีสาระสำคัญเหมือนกัน และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ

บทบัญญัติมาตรา 89/1¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่มีร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อพนักงานสอบสวน แล้วมีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจศาล เนื่องจากมีการจับกุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดี กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฏ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา จะเห็นได้ว่า กรณีของมาตรา 89/1 และมาตรา 89/4 ต่างก็เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ดำเนินการทางวินัย และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย กฏ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหา และการลงโทษทางวินัยดังกล่าวก็เป็นกระบวนการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาเองตามกฎหมาย กฏ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหา อันมิใช่การสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้ บทบัญญัติ มาตรา 96 ก็มีได้จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/1 แต่อย่างไร

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 96 ที่จำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกลงโทษ ขัดต่อหลักความเสมอภาคที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะทำให้สิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 กับสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีทั่วไปมีความแตกต่างกัน ทั้งที่ขั้นตอนกระบวนการดำเนินการทางวินัยมีสาระสำคัญเหมือนกัน

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/1 บัญญัติว่า

ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจศาล เนื่องจากมีการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีตามมาตรา 89 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ต่อไป และให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ

กรณีพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา ให้รายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบกรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเรียกสำนวนการสอบสวนพร้อมพยานหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการมาพิจารณาหรือไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

การดำเนินการของพนักงานสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ข้อมไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง หรือมอบหมายพนักงานไต่สวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฏ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาด้วย

แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าความไม่เสมอภาคดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/4 วรรคแรก โดยตัดข้อความคำว่า “ให้มีผลบังคับตามมาตรา 92” ออก และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 96 โดยตัดข้อความคำว่า “ตามมาตรา 89/4” ออกจากบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 89/4 มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย ความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ และความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวนทางวินัย เช่นเดียวกับสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และประพฤตินิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งกลไกการตรวจสอบตามปกติอันได้แก่ การดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวน และการดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชา รวมทั้งการตรวจสอบโดยองค์กรพิเศษ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีภารกิจหลักในการตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ และ รำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรการพิเศษที่แตกต่างไปจากเดิมคือ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยในระบบปกติ กล่าวคือ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดจะต้องพิจารณาลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และหากผลการตรวจสอบปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรำรวยผิดปกติ กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งในการตรวจสอบดังกล่าว ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นข้าราชการ ตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กฎหมายกำหนดให้ส่งเรื่องประธาน คณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการ อัยการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มี

อำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัย กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิอุทธรณ์ได้เพียง
 ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษามาตรการที่มีผลต่อการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวพบว่ามี
 ปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวน และวินิจฉัยชี้มูล
 ความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อ
 ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (4) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัย
 เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
 หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมาตรา 92 กำหนดว่าในกรณี
 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัย ให้ส่งเรื่องให้
 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ
 ป.ป.ช. มีมติ จากบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่า
 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยในความผิดวินัยฐานอื่นนอกจากฐานทุจริตต่อ
 หน้าที่ โดยปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ
 กฎหมายว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย
 ว่ามีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด ซึ่งส่งผลกระทบต่อปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติ
 หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. ปัญหาการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีร้ายแรงผิดปกติ โดยให้ถือว่ากระทำ
 ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4) ได้กำหนดว่าในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้
 บุคคลตามมาตรา 80 (1) - (3) ร้ายแรงผิดปกติ เพราะเหตุมีทรัพย์สินมากผิดปกติ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
 มากผิดปกติ มีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการ
 ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอด
 ถอดลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า
 บทบัญญัติดังกล่าว ถือเป็นมาตรการที่มีผลเป็นการลงโทษทางวินัยวิธีหนึ่ง แต่ยังไม่สอดคล้องกับ
 หลักนิติธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานในการพิจารณาความผิดทางวินัย กล่าวคือ ในการลงโทษทาง
 วินัยฐานใดนั้น จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าผู้นั้นได้กระทำการอันครบ

องค์ประกอบความผิดทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาโทษทางวินัย ดังกล่าว

3. ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป กับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และมาตรา 80 (4) ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป กับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติไว้แตกต่างกัน โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณา ลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก หรือในกรณีร่ำรวยผิดปกติ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกแต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กฎหมายกลับกำหนดให้ส่งเรื่องไปให้ประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ พิจารณาคำเนินการตามกฎหมายต่อไป ซึ่งผู้วิจัย เห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยไว้แตกต่างกันนี้ ถือเป็น การปฏิบัติแตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน อันขัดต่อหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

4. ปัญหาการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/4

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/2 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยมาตรา 89/4 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่ได้รับเรื่องดังกล่าวดำเนินการสอบสวน หากเห็นว่ามีมูลความผิด และสั่งลงโทษทางวินัย มาตรา 96 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในการลงโทษทางวินัยนั้น หากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยกับ

คำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่ามีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเมื่อพิจารณาขั้นตอนกระบวนการดำเนินการทางวินัยในกรณีทั่วไป กับกรณีตามมาตรา 96 ประกอบมาตรา 89/2 จะเห็นได้ว่าต่างก็มีลักษณะเป็นการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน การที่มาตรา 96 ประกอบมาตรา 89/4 กำหนดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้แตกต่างกัน ทั้งที่กระบวนการดำเนินการทางวินัยมีสาระสำคัญเหมือนกันจึงขัดต่อหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ให้มีความชัดเจน โดยกำหนดคำนิยามเพิ่มเติม ดังนี้

“มูลความผิดทางวินัย” หมายความว่า ความผิดทางวินัยอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

“ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” หมายความว่า การปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีหรืออย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

“ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” หมายความว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่ง หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีหรืออย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

2. ปัญหาการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีร้ายแรงผิดคดี โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

ป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และควรกำหนดให้การ
ร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา ดังนี้

มาตรา 80

“ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ ให้
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้

(4) “ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูก
กล่าวหาดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา
นั้น

(5) ให้ประธานกรรมการส่งรายงานเอกสาร และความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดหรือฟ้อง
คดีต่อศาล กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณา
พิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับรับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง”

และบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 123/4 โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และจำคุก
ไม่เกิน 7 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติชี้มูล
ความผิดทางวินัย ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป กับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาล
ปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือร่ำรวยผิดปกติผู้วิจัยเห็นว่าควร
แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
มาตรา 92 และมาตรา 80 ให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ดังนี้

มาตรา 92

ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่ง
การกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่ง
รายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้
ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่
ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือ
ว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน
บุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ หรือข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ หรือประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

มาตรา 80

(4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา

4. ปัญหาการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/4 ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/4 และมาตรา 96 ให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ดังนี้

มาตรา 89/4

“ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหาแล้วรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

มาตรา 96

“ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาอื่นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง”

กรม
การ
การ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน.” รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ม.ป.ป.
- กุลพล พลวัน. “หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.” วารสารนิติศาสตร์ศรีปทุม. ปีที่ 6. (2556).
- กำชัย จงจักรพันธ์. “หลักนิติธรรม.” บทบัญญัติ. เล่มที่ 68. ตอน 4. (2555).
- โกวิท กังสนันท์ และคณะ. รายงานการวิจัยการพัฒนากิจกรรมและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546.
- กมล สกลเดชา. “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- จุฑารัตน์ แก้วกาญญา. “การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน.” สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2559. จาก web.krisdika.go.th/data/activity/act209.pdf
- จำปี โสทธิพันธุ์. “คณะกรรมการสูงสุดทางตุลาการของอิตาลี.” วารสารนิติศาสตร์(คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ปีที่ 22. ฉบับที่ 3. (2535).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : จีรัชการพิมพ์, 2540.
- ชิดชัย พานิชพัฒน์. องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรของฮ่องกง กับไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูงวิทยาลัยกองทัพเรือ, 2533.
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2547.

นภสร ปิติกะวงษ์. “ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

นันทวัชร นวตระกูลพิสุทธ์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย.
ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2548.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.
พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2558.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). “หลักแห่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในเยอรมัน.” วารสาร
นิติศาสตร์ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ปีที่ 22 ฉบับที่ 3.

บุบผา อัครพิมาน. (2548). “หลักกฎหมายทั่วไป” วารสารวิชาการศาลปกครอง เล่ม 1, ปีที่ 5.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, รวมบทความกฎหมาย
มหาชน. จาก www.pub-law.net. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ครั้งที่ 9 วันพฤหัสบดีที่ 29 เมษายน 2542

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาได้
สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. (เรื่องเสร็จที่ 158/2551)

ประวิณ ณ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ, 2525.

ประวิณ ณ นคร. คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.
กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2551.

ประนุญ สุวรรณภักดี. “การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

- ประเวศ อรรถศุกผล. “ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในกฎหมายปกครองไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- ประสิทธิ์ คำรังชัย. การปราบปรามการรั่วไหลผิดปกติกในวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2535.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2559, จาก www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic_191212_163216.pdf.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการ. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2541.
- พวงสร้อย เพชรประพันธ์ และคณะ. รายงานการวิจัยผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. : เน้นศึกษากระบวนการยุติธรรมภายหลังการชี้มูลความผิดทางอาญา. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2540.
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (สามัญ). กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2525.
- เยาวลักษณ์ สุทธิสฤติระ. “สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.
- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ตามที่สภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือที่ 869/2542 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2542 ถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎร
- รายงานการเดินทางไปประชุม สัมมนา ฝึกอบรม ศึกษาดูงานในต่างประเทศ. การศึกษาดูงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ณ หน่วยงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ระหว่างวันที่ 23-24 เมษายน 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช.,ม.ป.ป.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2523.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร :

วิญญูชน, 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” วารสารจตุรนิติ. ปีที่ 9. ฉบับที่ 1. (2555).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน.” รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. (2540).

วรวิทย์ กนิษฐะเสน. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ.

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521.

วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. รายงานการวิจัยโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานการวิจัยโครงการศึกษาความเหมาะสมและความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาระหว่างเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2556.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2559,

จาก web.krisdika.go.th/data/activity/act192.pdf

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548.

สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

สุรพันธ์ อรัญนารถ. วินัยข้าราชการพลเรือนและการดำเนินการสอบสวนทางวินัย. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2539.

สมฤทธิ ไชยวงศ์. “หลักนิติธรรม : การคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ.”

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 15. เล่มที่ 45.(ม.ป.ป.)

- สุทธาทิพย์ นาคาบดี. “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัยการปฏิรูประบบวินัย
อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2545.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. รายงานการวิจัยโครงการจัดทำมาตรการในการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ปีงบประมาณ 2552. ศูนย์บริการวิชาการธรรมภิบาล
มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2553.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
รายงานการวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รายงานการวิจัยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2546.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ. รายงานการวิจัยการศึกษาพันธกรณี และความพร้อมของประเทศ
ไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.
กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา, 2551.
- ส่วนการบริหารงานบุคคล สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง,
2545.
- สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003
ฉบับผู้บริหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช, 2551.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คู่มือกระบวนการตรวจสอบ
เรื่องร้องเรียนผิดปกติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2553.
- สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : ธรรมดาเพลส, 2551.
- หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือก
ตั้งทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ. รายงานการวิจัยแนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อ
การต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย. คณะรัฐศาสตร์ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553

อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
รายงานการวิจัยโครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157.
 ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555.

อัญชิสา วลีภชาติ. “ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.” วิทยานิพนธ์
 มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.

อภิศักดิ์ พรหมสวาสดี. “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา.” วารสารนิติศาสตร์ (คณะนิติศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). ปีที่ 22. ฉบับที่ 3. (2535).

อุสาห์ โกมลปานิก. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน 41201 Public Law. เล่มที่ 2.
 หน่วยที่ 8 – 15. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540.

ภาษาต่างประเทศ

Jean-Pierre Brun Larissa Gray Clive Scott Kevin M. Stephenson. (2011). Asset Recovery
 Handbook : A Guide for Practitioners. Stolen Asset Recovery Initiative The World Bank
 UNODC

กรม
พาณิชย์
และ
อุตสาหกรรม

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ อ. 505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1037/2558 ระหว่าง นายสมปอง กงศิริ ผู้ฟ้องคดี กับ อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขคำที่ 40/2548 หมายเลขแดงที่ 538/2553 ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 7 ฝ่ายรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ สืบเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดตามมติที่ประชุมครั้งที่ 33/2546 เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2546 กรณีเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาชัยบุรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงราย มีหน้าที่ตรวจสอบ แนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่ และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย ตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ จัดทำแผนที่สารบัญชั พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำแผนที่ ได้กระทำการอันเป็นมูลความผิด ดังนี้ ได้ตรวจระวางเพื่อผ่านเรื่องราวการเดินทางสำรวจและสอบสวนสิทธิตามระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 รวม 5 ระวาง ทราบว่า สภาพภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติและประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่เลี้ยงสัตว์ มิได้มีการทำประโยชน์มาก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อเสนอให้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ 31135 เลขที่ 31136 เลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 เลขที่ 31184 เลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 เลขที่ 31212 เลขที่ 31221 เลขที่ 31226 เลขที่ 31232 เลขที่ 31236 และเลขที่ 31250 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จำนวน 24 แปลง ทั้งที่ทราบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอออกโฉนดที่ดินได้ โดยไม่ออกตรวจสอบพื้นที่จริงเพียงแต่สอบถามอำเภอแม่จันและหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน แล้วลงชื่อตรวจเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงมีมูลความผิดทางวินัย ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงและฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85

วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง และ อ.ก.พ. กรมที่ดินในการประชุมครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2547 ได้มีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวซึ่งพิจารณาตามเอกสารรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วลงโทษผู้ฟ้องคดี โดยฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามระเบียบของทางราชการและกฎหมาย เป็นเหตุให้ปรับบทความผิดและกำหนดโทษไม่ถูกต้องเหมาะสมและไม่เป็นธรรม กล่าวคือ กรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดระดับ 5 ไปปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงรายซึ่งข้อ 7 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 ได้กำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเบิกเครื่องมือรังวัดสิ่งของเครื่องใช้และแบบพิมพ์ที่เกี่ยวกับงานรังวัดทำแผนที่ จัดทำแผนที่สารบัญบริเวณพื้นที่ตำบลที่จะทำการ ตรวจสอบหลักฐานเส้น ครงงานแผนที่เดิมบริเวณที่จะทำการหรือบริเวณใกล้เคียงเพื่อคัดหรือถ่ายสำเนาเตรียมไปใช้งาน ขอใช้ชื่อเส้น ครงงานหลักฐานแผนที่ กำหนดแผนงานวาง ครงหลักฐานแผนที่ให้เหมาะสมกับพื้นที่ในตำบลที่จะทำการ และกำหนดการสร้างระวางแผนที่ ให้เหมาะสมกับสภาพที่ดิน ตรวจสอบและแก้ไขเส้น ครงงานแผนที่ที่มีความผิดเกินเกณฑ์ ตรวจรายการรังวัดเส้น รายการรังวัด โยงยึดหลักเขตและรูปแผนที่ กระจายบาง ตรวจการลงที่หมายในระวางกระดาษเหลือง ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ รูปแผนที่ หลักเขต การเขียนข้างเคียง และการให้เครื่องหมายที่ดิน ตรวจสอบดูสำรวจ (ร.ว.39) บัญชีเลขที่ดินสมมุติ (ร.ว.41) บัญชีเลขหน้าสำรวจ (ร.ว.42) และบัญชีจ่ายหลักเขตที่ดิน (ร.ว.13) ตรวจแนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย ตรวจการเขียนแผนที่ในโฉนดที่ดิน ตรวจรับและควบคุมการจ่ายหลักเขตที่ดินพร้อมทั้ง รายงานการใช้หลักเขต จัดทำแผนที่สารบัญแสดงเส้น ครงงานต่างๆ ซึ่งได้รังวัดวาง ครงต่อเนื่องเพิ่มเติมมาตราส่วน 1/50,000 ส่งให้กองรังวัดและทำแผนที่ เมื่อเสร็จจากการปฏิบัติงาน รวบรวมผลการปฏิบัติงานรังวัดและใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่างๆ ของช่างรังวัดเสนอผู้กำกับการเดินสำรวจ พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำแผนที่ ประสานงานกับหัวหน้างานรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่ รวบรวมหลักฐานการรังวัดต่างๆ เพื่อส่งมอบให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัด ปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้กำกับการเดินสำรวจมอบหมาย นอกจากนี้ ข้อ 47.1 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน

พ.ศ. 2529 กำหนดให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ซึ่งมีหน้าที่ตรวจและควบคุมเกี่ยวกับงานด้านรังวัดทำแผนที่ เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนแผนที่ เครื่องหมายที่ดินและเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับแล้ว ให้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” ส่วนการรังวัดและการตรวจสอบหลักฐานเอกสารสิทธิในที่ดินเดิมหรือหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์ต่างๆ เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจปักหลักเขต การสอบสวนสิทธิในที่ดิน การทำประโยชน์ในที่ดินและการสร้างใบไต่สวน เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ ส่วนการพิจารณาว่าที่ดินนั้นจะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินหรือผู้รับมอบอำนาจให้ลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินที่จะพิจารณาหรือสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสภาพในที่ดิน ก่อนลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดิน จากระเบียบกรมที่ดินทั้งสองฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝ่ายรังวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปถามราษฎรผู้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือผู้ปกครองท้องที่ เพื่อตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะนำเดินสำรวจว่าเป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ การออกไปตรวจในพื้นที่ก็เฉพาะการตรวจแนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านการรังวัดและทำแผนที่เท่านั้น การตรวจระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องตรวจสอบการทำประโยชน์หรือที่สาธารณประโยชน์ เป็นการตรวจสอบจากแผนการกำหนดพื้นที่การเดินสำรวจที่ผู้กำกับการเดินสำรวจได้ร่วมกับจังหวัดได้จัดทำไว้แล้ว ซึ่งจะต้องตรวจสอบว่าเป็นระวางแผนที่ที่อยู่ในแผนหรือไม่ และพื้นที่ได้เดินสำรวจไปแล้วจำนวนเท่าใด เหลือพื้นที่ยังไม่ได้ทำการเดินสำรวจจำนวนเท่าใด และทำในบริเวณพื้นที่เป็นเขตป่าไม้ได้หรือไม่ ถ้าอยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เบิกไป ส่วนจะทำการเดินสำรวจได้หรือไม่ ขึ้นอยู่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจและพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิเป็นผู้พิจารณา เพราะเป็นผู้เข้าไปในพื้นที่ย่อมทราบสภาพที่ดิน เมื่อทำการรังวัดทำแผนที่มาแล้ว ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ก็มีหน้าที่ตรวจการรังวัดว่าถูกต้องตามหลักวิชาแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือไม่ ในทางปฏิบัติผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการแปลรูปถ่ายทางอากาศว่าเป็นที่ดิน สาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินที่มีการทำประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใด เมื่อตรวจรูปแผนที่ที่ทำการรังวัดมาแล้ว เห็นว่าลวดลายไม่ชัดเจนหรือสงสัยว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ก็เพียงรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อสอบถามไปยังผู้มีอำนาจดูแลรักษาตามกฎหมายตรวจสอบและส่งเป็นงานจัดซื้อ เพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับเห็นว่า ยังไม่เพียงพอ โดยให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด จะต้องทำหน้าที่ไปตรวจสอบพื้นที่จริงนอกเหนือจากระเบียบกรมที่ดินกำหนดไว้ จึงเป็นการพิจารณาวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายปรีชา ชูสง่า พนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดปักหลักเขต (ช่างรังวัด) ได้ทำการรังวัดปักหลักเขตเสร็จแล้ว ได้ส่งรายงานสำรวจเขตที่ดิน (ร.ว.40) พร้อมเอกสารหลักฐานที่ดินเดิมมอบให้ นางวิภา พิณทอง พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสิทธิดำเนินการสอบสวนผู้นำเดินสำรวจ เจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้ปกครองท้องที่ โดยนางวิภาจะสอบสวนรายละเอียดตามรายการในใบไต่สวน (น.ส.5) และแบบพิมพ์ต่างๆ ที่กรมที่ดินได้กำหนดไว้ในแต่ละแบบ เสร็จแล้วได้ส่งงานให้กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิ เป็นผู้รับใบไต่สวนและเอกสารประกอบเรื่องลงบัญชีคุมใบไต่สวนและให้เลขหน้าสำรวจ เสร็จแล้วเสนอให้นายสมชาย ไชยศรี ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ตรวจสอบความถูกต้องในการเขียนรายการในแบบพิมพ์ตามข้อ 45 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นการตรวจสอบจากเอกสารหลักฐานที่เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิได้เสนอมาให้ตรวจสอบในเบื้องต้น โดยผลการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินในใบไต่สวน (น.ส.5) ทุกแปลงระบุว่า เป็นที่ดินที่ผู้นำเดินสำรวจครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว สภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา ที่ไร่ และที่ดินไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ตรวจสอบแล้วเห็นว่า การกรอกรายละเอียดในใบไต่สวน (น.ส.5) และเอกสารประกอบเรื่องครบถ้วนแล้ว จึงได้ให้เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิ รวบรวมส่งให้กองกลาง ฝ่ายรังวัดดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ต่อจากนั้นกระบวนการก็เข้าสู่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายรังวัด เพื่อทำการคำนวณรายการรังวัด เขียนรูปแผนที่ลงรูปแปลงที่ดินในที่หมายระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศตามข้อ 12 (5) (6) ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 แล้วเสนอให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบรายการคำนวณ ตรวจสอบการลงที่หมายในระวางกระดาษเหลือ ะวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ข้อ 7 (8) (9) และ (12) ของระเบียบดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ตรวจพบว่า ที่ดินที่นำเดินสำรวจทั้ง 24 แปลง ตั้งอยู่ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 ซึ่งอยู่ในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50,000 โดยบริเวณด้านทิศเหนือของคำพิพากษารังวัดดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่าเป็น “เวียงหนอง” สภาพในระวางเหมือนมีน้ำท่วมขัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับนายสมชาย ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝ่ายสอบสวนสิทธิ และนายชัชชัย สุรดิษฐ์ ผู้กำกับการเดินสำรวจ จากการปรึกษาได้ข้อสรุปว่า ต้องทำการตรวจสอบสภาพที่ดินดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแน่ชัดก่อนว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายหรือไม่ นายชัชชัยจึงได้ทำหนังสือ ที่ มท 0625/365 ลงวันที่ 17

สิงหาคม 2536 สอบถามไปยังหัวหน้าหน่วยศิลปากร ที่ 4 เชียงแสน เกี่ยวกับเขตโบราณสถาน และมีหนังสือ ที่ มท 0625/379 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2536 สอบถามนายอำเภอแม่จันเกี่ยวกับเขตที่ดิน สาธารณประโยชน์ ต่อมาหน่วยศิลปากร ที่ 4 เชียงแสน ได้มีหนังสือ ที่ ศธ 0707.04/142 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2536 ซึ่งแจ้งว่า ที่ดินที่สอบถามไม่อยู่ในเขตโบราณสถาน และอำเภอแม่จันได้มีหนังสือ ที่ ศร 0820/3080 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2536 ซึ่งแจ้งว่า ที่ดินบริเวณที่ขอให้ตรวจสอบไม่เป็นที่ สาธารณประโยชน์และทางราชการไม่เคยขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้ รวมทั้งอำเภอแม่จันได้มี หนังสือ ที่ ศร 0820/3165 ลงวันที่ 1 กันยายน 2536 ขอร่างแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปตรวจสอบ ใหม่อีกครั้งหนึ่ง และได้มีหนังสือ ที่ ศร 0820/3342 ลงวันที่ 14 กันยายน 2536 ยืนยันว่าที่ดิน ดังกล่าวไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ และทางราชการไม่เคยสงวนหวงห้ามไว้ ในขณะเดียวกันนาย ชัชชัยได้สั่งการให้นายสมชายไปตรวจสอบทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่สำนักงานที่ดินอำเภอแม่ จันอีกทางหนึ่งด้วย ผลการตรวจสอบ ไม่พบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวทางราชการได้ขึ้นทะเบียนไว้ เป็นที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด และแม้ว่าหน่วยราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน โบราณสถาน และที่สาธารณประโยชน์ได้มีหนังสือให้การรับรองและยืนยันว่าที่ดินบริเวณที่มีผู้นำเดินสำรวจออก โฉนดที่ดินทั้ง 24 แปลงไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์และไม่อยู่ในเขตที่ดินโบราณสถาน การ ดำเนินการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินทั้ง 24 แปลง ก็ได้ส่งเป็นงานขัดข้องให้สำนักงานที่ดิน จังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้ทำการตรวจสอบสภาพที่ดินก่อนจะออกโฉนดที่ดินอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี นายสมชายและนายชัชชัย จึงได้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินตามข้อ 47.1 ข้อ 47.2 และข้อ 47.3 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 แล้ว ซึ่งนายชัชชัยได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกเหตุขัดข้องและตั้งข้อสังเกต ดังกล่าวปิดกั้นไว้ด้านหลังของแบบพิมพ์โฉนดที่ดินให้เป็นข้อสังเกตทุกแปลงอย่างเด่นชัด อีกทั้ง นายชัชชัยยังได้ลงชื่อกำกับไว้ และเมื่อมีการทำบันทึกส่งมอบงาน ระหว่างนายชัชชัย ผู้ส่งมอบ กับ นายวิสุทธิ คำอ่อน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ผู้รับมอบ ก็ได้บันทึกไว้ในแบบ หมายอักษร จ. เรื่องที่มีปัญหาสำคัญควรรายงานหรือต้องพิจารณาสอบสวนและดำเนินการเพิ่มเติม มีการหมายเหตุให้ทราบว่าการตรวจสอบ จากร่างแผนที่รูปถ่ายทางอากาศมีสภาพคล้าย เหมือนน้ำท่วมขังและลวดลายในระวางไม่ชัดเจน ซึ่งจะต้องตรวจสอบสภาพพื้นที่และสอบสวน เพิ่มเติมก่อนแจกโฉนดที่ดิน ต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินตามที่ได้หมายเหตุขัดข้องไว้ อันแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้อง คดีและเจ้าหน้าที่ของกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวข้องได้ใช้ความระมัดระวังและ ความละเอียดรอบคอบในการป้องกันความเสียหายที่ทางราชการอาจจะได้รับแล้ว การที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่า นายชัชชัย ผู้กำกับการเดินสำรวจ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานไม่มี

ความผิด โดยให้เหตุผลว่า เป็นผู้ตรวจพิจารณาเรื่องการออกโฉนดที่ดิน เพียงแต่ตรวจสอบเอกสาร และสั่งการให้ตรวจสอบสภาพที่ดินกับหน่วยงานศิลปากรที่ 4 เชียงแสนและอำเภอแม่จัน อีกทั้งการส่งมอบงานให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้รายงานประกอบว่าจากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้ว ปรากฏว่าสภาพเหมือนมีน้ำท่วมขัง ควรตรวจสอบสภาพพื้นที่ดิน และสอบสวนเพิ่มเติมก่อนออกโฉนดที่ดิน และจากการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า นายซัชชชัยได้ร่วมกระทำผิดกับผู้ถูกกล่าวหารายอื่นๆ ข้อกล่าวหาไม่มีมูล จึงมีมติให้ข้อหาตกไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนของนายซัชชชัย เป็นเหตุผลที่ชอบแก่การรับฟังแต่ไม่ชอบและไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้นำเหตุผลดังกล่าวมาวินิจฉัยให้เป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ผู้อื่น ที่มีอำนาจหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 เช่นเดียวกับนายซัชชชัย โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการวินิจฉัยว่า ทูจริตต่อหน้าที่ราชการ และต้องถูกไล่ออกจากราชการ ทั้งๆ ที่ตามระเบียบดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจไว้ไม่น้อยกว่านายซัชชชัย ผู้กำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน อีกทั้งตามกรอบอำนาจหน้าที่ก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องทำการตรวจสอบสภาพพื้นที่จริง อำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมีเพียงตรวจการลงที่หมายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ รูปแผนที่หลักเขต การเขียนข้างเคียงและการให้เครื่องหมายที่ดิน โดยจำกัดเพียงแค่ตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนแผนที่เครื่องหมายที่ดินและเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับแล้ว ได้ลงชื่อในแผ่นพิมพ์โฉนดที่ดินในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” เท่านั้น ส่วนนายซัชชชัย ลงชื่อในช่อง “หัวหน้าการ” ในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินแต่ได้รับการวินิจฉัยความผิดตามกฎหมายแตกต่างกัน ทั้งที่การ มีหนังสือถึงนายอำเภอแม่จันเพื่อตรวจสอบว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ และมีหนังสือถึงหน่วยงานศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ให้ตรวจสอบเรื่องของโบราณสถาน อีกทั้งการแจ้งเรื่องที่มีปัญหาสำคัญที่ควรรายงานหรือต้องพิจารณาสอบสวนและดำเนินการเพิ่มเติมตามแบบหมายอักษร จ ของนายซัชชชัยในฐานะที่เป็นผู้กำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศและจัดทำบัญชีหมายอักษร จ จึงเห็นได้ว่า การชี้มูลว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทูจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการมติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้ประพฤติกู้ข้ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง

มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของราชการ อันมีผลให้กรมที่ดินต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยก่อนยื่นคำฟ้องนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2547 อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า สืบเนื่องมาจากสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ที่ ปช 0005/915 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่านายจรูญ กุลทนต์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงรายกับพวก ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจากการไต่สวนพบว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่ควบคุมงานรังวัด ทำแผนที่ในเขตรับผิดชอบอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ตรวจระวางแผนที่หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 แล้วทราบว่าภูมิประเทศเป็นที่ลุ่ม ก่อนที่จะผ่านเรื่องการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 31135 เลขที่ 31136 เลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 เลขที่ 31184 เลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 เลขที่ 31212 เลขที่ 31221 เลขที่ 31226 เลขที่ 31232 เลขที่ 31236 และเลขที่ 31250 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จำนวน 24 แปลง ทั้งที่ทราบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ควรต้องออกไปตรวจสอบพื้นที่จริงว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ แต่กลับไม่ออกไปตรวจสอบ เพียงแต่มีหนังสือ ที่ มท 0625/365 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2536 สอบถามหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน กับมีหนังสือ ที่ มท 0625/379 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2536 สอบถามอำเภอแม่จัน แล้วลงชื่อตรวจเรื่องเสนอผู้กำกับการเดินสำรวจ จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินจำนวน 24 แปลงดังกล่าว โดยมีชอบด้วยกฎหมาย จึงมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัย

อย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ต่อมากรมที่ดินพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นอย่างอื่นได้ และเนื่องจากกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมที่ดินพิจารณาตามมาตรา 104 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และ อ.ก.พ. กรมที่ดินในการประชุม ครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2547 มีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งกรมที่ดินที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตามมติ อ.ก.พ. กรมที่ดิน ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นไปตามขั้นตอนและถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การโดยเนื้อหาส่วนใหญ่มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำฟ้อง และได้เพิ่มเติมว่า งานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ในแต่ละปี เจ้าหน้าที่กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 เมื่อสิ้นสุดงานเดินสำรวจในพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจการลงที่หมายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ตรวจการเขียนแผนที่ในโฉนดที่ดินตามข้อ 7 (9) และ (11) ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 ตรวจแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน ตรวจความถูกต้องของการเขียนแผนที่ เครื่องหมายที่ดิน และเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับ แล้วลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” ตามข้อ 44 ประกอบกับข้อ 47.1 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ตรวจหรือลงชื่อตรวจเรื่องราวการเดินสำรวจเสนอการออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด การ

ตรวจและลงชื่อเสนอเรื่องเพื่อออกโฉนดที่ดินเป็นหน้าที่ของผู้กำกับการเดินสำรวจ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบดังกล่าว เป็นกระบวนการดำเนินการตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมิได้เป็นผู้กระทำการอันเป็นเหตุแห่งการออกโฉนดที่ดินจำนวน 24 แปลง ดังกล่าว โดยมีชอบด้วยกฎหมาย เพราะเมื่อได้ดำเนินการตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นควรต้องแจ้งเหตุขัดข้องที่ดินที่นำเดินสำรวจก่อนการออกโฉนดที่ดินทั้งหมด 124 แปลง ซึ่งรวมถึงที่ดินจำนวน 24 แปลง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยได้บันทึกเหตุขัดข้องไว้ที่มุมบนด้านขวาของใบไต่สวน (น.ส.5) และก๊อปปี้ไว้ด้านหลังของโฉนดที่ดินทุกแปลง และส่งในนามกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงราย เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบก่อนออกโฉนดที่ดินดังกล่าว เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้ดำเนินการให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินแล้ว เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ จึงลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดิน และแจกโฉนดที่ดินไป ต่อมาในภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการออกโฉนดที่ดิน จำนวน 24 แปลง ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี แต่นายชัชชัย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ผู้กำกับการเดินสำรวจมีหน้าที่และความรับผิดชอบงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งหมด คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีมติว่าไม่มีความผิด ทั้งที่นายชัชชัยไม่ได้ไปตรวจสอบพื้นที่ เพียงแต่มีหน้าที่และได้ตรวจสอบเฉพาะจากเอกสารที่เสนอมา ซึ่งแท้ที่จริงผู้ฟ้องคดีและผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ เป็นผู้เสนอเพื่อให้มีการตรวจสอบและส่งเป็นงานขัดข้อง ส่วนการสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การลงนามในหนังสือสอบถามและบันทึกการส่งมอบหมายงานการเดินสำรวจเป็นไปตามหลักการบริหารงานบุคคล และข้อ 72 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้กำกับการเดินสำรวจ จึงไม่มีลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ซึ่งเป็นผู้รายงานเหตุขัดข้องตามลำดับชั้นแต่อย่างใด สำหรับนายวิสุทธิ คำอ่อน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินที่แจ้งเหตุขัดข้อง จำนวน 24 แปลง ให้ตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดินและเป็นผู้ลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีมติว่าไม่มีความผิด เนื่องจากเห็นว่านายวิสุทธิ ได้ตรวจสอบจากเอกสารเรื่องราวการขอออกโฉนดที่ดินและได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทำการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และได้รับรายงานจากคณะกรรมการว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ตลอดจนพยานผู้ปกครองท้องที่รับรองยืนยันว่า ที่ดินแต่ละแปลงไม่เป็นที่สงวนหวง

ห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ แต่อย่างไร เห็นสมควรพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอตามนัย มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้งกรมที่ดินมีนโยบายเร่งรัดการออก โฉนดที่ดินทั่วประเทศ นายวิสุทธิจึงต้องพิจารณาออกโฉนดที่ดินดังกล่าวไป หากผู้ฟ้องคดี พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยยึดหลักการ วิธีการ ขั้นตอนและระเบียบแบบแผนในการ ปฏิบัติงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ก็จะพบว่าการทำงานของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีความผิด เช่นเดียวกับนายชัชชัย ผู้กำกับการเดินสำรวจ และ นายวิสุทธิ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน การที่ผู้ฟ้องคดีพิจารณาสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นอย่างอื่นได้ โดยอาศัยรายงานและความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ที่สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยรายงานเอกสารและความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมมีสาระสำคัญทำนองเดียวกันกับคำให้การ

ผู้ฟ้องคดีได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1010.1/782 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดีแล้วเสนอ นายกรัฐมนตรีสั่งการซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) สั่งและปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมว่า จากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2547 นายสุริยันต์ จันทาไชย พนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้ให้ ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2543 ว่า บริเวณระวางแผนที่ภาพถ่ายทาง อากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 พบว่า มีการระบุที่สาธารณะ 14 แห่ง และได้มีการออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจสอบการลงที่หมายในระวางแผนที่ แล้ว ไม่ปรากฏว่าที่ดินนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ตามรายละเอียดทั้ง 5 ระวาง ดังนี้ (1) ระวางหมายเลข 4949 II 0030 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 3 แปลง ซึ่งโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 2 แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ 31135 และเลขที่ 31136 (2) ระวางหมายเลข 4949 II 0230 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 3 แปลง ซึ่งโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 7 แปลง ได้แก่ โฉนด ที่ดินเลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 และเลขที่ 31184 (3) ระวางหมายเลข 4949 II 0232 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 1 แปลง ซึ่งโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 3 แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ 31221

เลขที่ 31226 และเลขที่ 31232 (4) ระวังหมายเลข 4949 II 0430 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 6 แปลง ซึ่งโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 10 แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 และเลขที่ 31212 และ (5) ระวังหมายเลข 4949 II 0432 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 3 แปลง และโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 2 แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ 31236 และเลขที่ 31250 จากพยานเอกสารดังกล่าว จึงเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่โดยชอบแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ต้องออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินในพื้นที่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึงเฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น โดยความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นมูลความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นมูลความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 3 หมวด 2 ส่วนความผิดอื่นนอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวน สำหรับความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจในการไต่สวน และมีความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยได้เฉพาะความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนความผิดทางวินัยฐานอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยและจะถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้ การลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ในความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีและจะถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้ คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีว่ากระทำผิดวินัย

อย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติ คณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดฐานอื่นนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นคำสั่งลงโทษโดยยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษว่ามีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เนื่องจากขณะปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่ควบคุมงานรังวัดทำแผนที่ในเขตรับผิดชอบอำเภอแม่จัน ซึ่งขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินของกองกำกับการเดินสำรวจ เริ่มจากผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ตรวจสอบใบไต่สวน (น.ส.5) และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เสร็จแล้วกองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิ จึงได้ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายรังวัด เป็นผู้เขียนรูปแบบแผนที่ลงในโฉนดที่ดิน แล้วเสนอให้ผู้ฟ้องคดีตรวจรายการรังวัดและการลงที่หมายรูปแบบแผนที่ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศตามระเบียบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ตรวจพบว่า ระวางแผนที่ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 มีสภาพเหมือนมีน้ำขังอยู่ จึงได้นำเรื่องไปหารือกับนายสมชาย ไชยศรี ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ และนายชัชชัย สุรดิษฐ์ ผู้กำกับการเดินสำรวจ เมื่อประชุมแล้วมีความเห็นว่าควรจะต้องทำการตรวจสอบสภาพที่ดินเหล่านี้ให้ได้ข้อเท็จจริงให้แน่ชัดก่อนแต่เนื่องจากกองกำกับการเดินสำรวจมีระยะเวลาสิ้นสุดตามโครงการและจะต้องปิดกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และเดินทางกลับกรมที่ดินจึงไม่สามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ออกไปทำการตรวจสอบสภาพที่ดินเหล่านี้ได้ครบภายในกำหนด จะยกเลิกใบไต่สวน (น.ส.5) ดังกล่าว ก็ไม่สามารถจะทำได้ เพราะหากที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ การยกเลิกใบไต่สวน (น.ส.5) ก็จะทำให้ราษฎรต้องเสียสิทธิเกิดความเดือดร้อนและอาจจะเกิดการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่อาจจะถูกฟ้องคดีอาญา ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นในภายหลังได้ ประกอบกับกรมที่ดินเคยมีหนังสือ ที่ มท 0713/19938 ลงวันที่ 28 กันยายน 2530 วางระเบียบให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติเป็นหลักการไว้ว่าเมื่อมีการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบวิธีการแล้วยอมยกเลิกไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีเหตุขัดข้องซึ่งไม่อาจจะแก้ไขได้หรือเป็นการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ วิธีการ ซึ่งก็ต้องส่งเรื่องไปให้กรมที่ดินพิจารณาสั่งให้ยกเลิก

เป็นรายๆ ไป จึงเห็นว่าควรจะต้องเป็นงานจัดซื้อที่จะต้องทำการตรวจสอบก่อนออกโฉนดที่ดินตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ส่วนที่ 4 ข้อ 72 และกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้บันทึกเหตุขัดข้องและข้อสังเกตดังกล่าวไว้มุมบนของใบไต่สวน (น.ส.5) พร้อมกับบันทึกแจ้งเหตุขัดข้องปิดกั้นไว้กับด้านหน้าของโฉนดที่ดินทุกแปลง เสร็จแล้วได้ส่งงานออกโฉนดที่ดินเหล่านี้ให้กับสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน และได้ปิดกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ในบันทึกถ้อยคำของนายชัชชัย ก็ยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีและนายสมชายนำปัญหาดังกล่าวหรือกันจริง และนายสมชายก็ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันกรณีจึงเพียงพอรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตรวจระวางแผนที่ชั้นต้นได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวจึงเป็นผู้มีส่วนในการตั้งข้อสังเกตดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน อีกทั้งนายชัชชัย ก็ยืนยันว่า เมื่อมีการนำเดินสำรวจแล้วจะยกเลิกเรื่องไม่ได้ ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0713/19938 ลงวันที่ 28 กันยายน 2530 เมื่อข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุขัดข้องได้ถูกระบุไว้แล้ว โดยผู้กำกับการเดินสำรวจ (นายชัชชัย) ถือว่าผู้ฟ้องคดี ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 มิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัดต้องออกไปตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงว่า ที่ดินที่นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ อีกทั้ง ในปี พ.ศ. 2543 ได้ยกเลิกระเบียบฉบับดังกล่าว โดยระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 7 หัวข้อย่อย 7.3 กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งผู้กำกับการรังวัด มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามข้อ 11 โดยในหัวข้อ 11.15 กำหนดให้มีหน้าที่ตรวจงานภาคสนาม แนะนำสอนงานผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ จึงเห็นได้ว่า เพิ่งจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องให้ผู้กำกับการรังวัดซึ่งเทียบได้กับตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด อันเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีให้มีหน้าที่ต้องตรวจงานภาคสนามไว้อย่างชัดเจนในภายหลัง เมื่อผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัดตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการรังวัดทำแผนที่และมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายรังวัดภาคสนาม มิได้ออกไปตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงว่า ที่ดินที่นำเดินสำรวจอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้งการออกโฉนดที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็เป็นขั้นตอนที่ต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อสังเกตดังกล่าวต่อไป หรือหากถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จึงควรที่จะไปตรวจสอบพื้นที่จริงว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออก

โฉนดได้หรือไม่ ก็ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะให้มีการออกโฉนดที่ดินเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันจะเข้าองค์ประกอบของการกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีในฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ฐานประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษ ไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามฐานความผิดดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่คำสั่งดังกล่าว มีผลบังคับ และให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยคืนสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีดังกล่าว สืบเนื่องมาจากสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ที่ ปช 0005/915 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 แจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง พบว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงราย ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่ ควบคุมงานรังวัดทำแผนที่ในเขตรับผิดชอบอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ตรวจระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 แล้วพบว่า ภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ไม่มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีการรังวัดหรือนำชี้แนวเขตที่ดินแล้วเสนอการออกโฉนดที่ดินตามลำดับชั้น เป็นเหตุทำให้มีการออกโฉนดที่ดินที่พิพาท จำนวน 24 แปลง โดยมีชอบด้วยกฎหมาย จากการตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไปรับตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝายรังวัด เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่ ตรวจสอบ แนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย ตรวจสอบการลงที่หมายในระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ควบคุมการเบิกจ่ายระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ จัดทำแผนที่สารบัญญ พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำ

แผนที่ ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ตรวจระวางภาพถ่ายทางอากาศเพื่อผ่านเรื่องราวการเดินทางสำรวจและสอบสวนสิทธิของที่ดินตามระวางแผนที่หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 รวม 5 ระวาง พบว่า ที่ดินทั้ง 24 แปลง มีสภาพเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติและประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ มิได้มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อน กองกำกับการเดินทางออกโฉนดที่ดินตรวจสอบพบว่า ที่ดินซึ่งอยู่ในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50,000 โดยบริเวณด้านทิศเหนือของพิคัดในระวางดังกล่าว เป็นพื้นที่อยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่า “เวียงหนอง” นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เคยชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อสำนักงาน ป.ป.ป. เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2537 สรุปได้ว่า เมื่อนายปรีชา ชูสง่า พนักงานเจ้าหน้าที่เดินทางสำรวจวัดปักหลักเขตได้ลงที่หมายในระวางแล้ว จากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 หมายเลข 4949 II 0432 มีลักษณะน้ำท่วมขัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ให้นายปรีชาพาไปตรวจสอบดูที่ดินดังกล่าว โดยดูในสภาพรวมไม่ได้ตรวจเป็นรายแปลง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินมีลักษณะเป็นที่นา บางที่มีน้ำขัง บางที่ไม่มีน้ำขัง จึงกลับมาปรึกษากับผู้ร่วมงานและตัดสินใจว่า ควรสอบถามหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ว่าอยู่ในบริเวณเมืองโยนนครที่ล่มสลายในอดีตหรือไม่ และสอบถามไปยังอำเภอแม่จันว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า บริเวณที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินทั้ง 24 แปลง อยู่ในบริเวณที่เรียกว่า “เวียงหนอง” ตามแผนที่ภูมิประเทศอยู่แล้ว สามารถตรวจสอบได้โดยง่าย ซึ่งผู้ฟ้องคดีน่าจะจะต้องตรวจสอบอย่างละเอียดจากระวางรูปถ่ายทางอากาศประกอบด้วย ก่อนที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการสำรวจ อีกทั้ง เรื่องนี้นายมนตรี จุฑารัตน์ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินทางออกโฉนดที่ดิน คนก่อนให้การว่า เมื่อประมาณเดือนมีนาคม 2536 นายภานุวัฒน์ ศรีถาวร ซึ่งทราบภายหลังว่าเป็นกลุ่มพิบูลย์กรูป ได้มาติดต่อกับตนที่กองกำกับการเดินทางออกโฉนดที่ดิน โดยแจ้งว่ามาติดต่อให้เดินทางออกโฉนดที่ดิน ตนจึงได้ให้ชี้ตำแหน่งที่ดินจากแผนที่ภูมิประเทศ จึงทราบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินอยู่ในบริเวณแผนที่ที่มีสัญลักษณ์คล้ายรูปดอกจอก ซึ่งมีความหมายว่าเป็นที่ลุ่มเขียนว่า “เวียงหนอง” ตนและนายอภิชาติ ฉุนพ่วง หัวหน้างานรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ร่วมตรวจแผนที่รูปถ่ายทางอากาศบริเวณที่ขอออกโฉนดที่ดิน ปรากฏลดกลายเป็นร่องน้ำลักษณะเป็นที่ลุ่ม สรุปว่าที่ดิน บริเวณนั้นเป็นที่ลุ่มมีลักษณะเป็นหนองน้ำขนาดใหญ่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีความรู้ในด้านรังวัดและมีหน้าที่ต้องตรวจสอบดูแผนที่และระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ควรที่จะทราบความจริงข้อนี้เช่นเดียวกับนายมนตรี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ตรวจแผนที่ภูมิประเทศแล้วทราบว่าที่ดินทั้ง 24 แปลง มีสภาพเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ จึงควรที่จะไปตรวจสอบพื้นที่จริงที่มีปัญหาว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ดำเนินการ

ออกโฉนดได้หรือไม่การที่ได้สอบถามไปยังอำเภอแม่จันและหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ยังไม่สามารถนำมาแก้ข้อกล่าวหาได้ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีลงชื่อตรวจเรื่องเสนอทั้งที่ทราบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอออกโฉนดที่ดินได้ เป็นผลให้ มีการออกโฉนดที่ดินไปโดยมิชอบ เป็นการจงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเข้าองค์ประกอบความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ยังเป็นความผิด ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ และเป็นผู้ประพฤติกู้ข้ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัยเฉพาะฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพียงฐานความผิดเดียวเท่านั้น จึงจะผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีกโดยไม่รวมถึงความผิดวินัยฐานอื่นด้วย นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ล้วนแต่เป็นความผิดทางวินัยทั้งสิ้น ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 (เรื่องเสร็จที่ 158/2551) ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่รวมถึง การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกฐานหนึ่งด้วย และกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง เป็นผลจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนั้น กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือ นโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติกู้ข้ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรค

สอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นผลมาจากการกระทำความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเช่นเดียวกันกับฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จึงอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดและมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะ พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความคิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารรวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา 91 และมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นในข้อฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีแก้ข้อเท็จจริงว่า การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอแม่จัน จังหวัด เชียงราย เจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจะใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ เพื่อการรังวัด กำหนดตำแหน่งแปลงที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินนำทำการรังวัดลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ เท่านั้น มิได้ใช้เพื่อการตรวจสอบการทำประโยชน์หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ผู้ฟ้อง คดีปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด มีหน้าที่ ตรวจสอบการรังวัดว่าได้ทำการรังวัด ถูกต้องตามหลักวิชาแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือไม่ ตรวจสอบการคำนวณเนื้อที่และการเขียน เครื่องหมายที่ดิน ตลอดจนการตรวจรูปแผนที่ในโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นการตรวจเมื่อได้ทำการรังวัดทำ แผนที่เสร็จแล้ว เมื่อตรวจรูปแผนที่ที่ทำการรังวัดแล้ว เห็นว่าไม่ชัดเจนหรือมีข้อสงสัยว่าจะเป็น ที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ก็เพียงแต่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อสอบถามไปยังหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล รักษาตามกฎหมายตรวจสอบ และส่งเป็นงานขัดข้องเพื่อให้ผู้ มีอำนาจหน้าที่ในการลงนามในโฉนดที่ดินพิจารณาดำเนินการต่อไป และตามระเบียบกรมที่ดินว่า ด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออก โฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 ข้อ 7 ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และสอบเขตที่ดิน พ.ศ.2529 ข้อ 47.1 กำหนดให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด มีหน้าที่ ตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับงานด้านการรังวัดทำแผนที่ ตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนแผนที่ เครื่องหมายที่ดินและเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับแล้วให้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน ในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” ส่วนการรังวัดและการตรวจสอบหลักฐานเอกสารสิทธิในที่ดินเดิม หรือ

หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ต่างๆ และการพิจารณาในเบื้องต้นว่าที่ดินที่นำเดินสำรวจ อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจ ปักหลักเขตการสอบสวนสิทธิในที่ดิน การทำประโยชน์ในที่ดินและการสร้างใบไต่สวนเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ ส่วนการพิจารณาว่า ที่ดินนั้นจะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือผู้รับมอบอำนาจให้ลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินที่จะพิจารณาหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสภาพในที่ดินก่อนลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดิน จากข้อกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปสอบถามราษฎรผู้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง หรือผู้ปกครองท้องที่เพื่อตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะนำเดินสำรวจว่าได้ทำประโยชน์หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ การออกไปในพื้นที่ก็เฉพาะการตรวจ แนะนำและติดตามการปฏิบัติงานด้านการรังวัดทำแผนที่เท่านั้น การตรวจระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศก็ไม่ได้หมายความว่า จะต้องตรวจสอบการทำประโยชน์หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่เดินสำรวจได้นำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศไปทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่แล้ว และผู้ฟ้องคดีได้ตรวจพบจากแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 ของกรมแผนที่ทหาร และระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ สงสัยว่าที่ดินที่ทำการเดินสำรวจดังกล่าว ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ในระวางดังกล่าวของแผนที่ภูมิประเทศมีพื้นที่อยู่ใกล้กับที่ระบุไว้ว่า “เวียงหนอง” ก็ได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และได้หมายสำเนาแผนที่ที่ราษฎรได้นำเดินสำรวจในแผนที่ภูมิประเทศดังกล่าวให้กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินส่งไปให้หน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ตรวจสอบเกี่ยวกับเขตโบราณสถาน อีกทั้งได้มีหนังสือถึงอำเภอแม่จันเพื่อให้ตรวจสอบว่า เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้าม และนำขึ้นทะเบียนไว้หรือไม่ ซึ่งได้แจ้งผลการตรวจสอบว่า ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ และทางราชการไม่เคยขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้ แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้น อำเภอแม่จันยังเห็นว่า แผนที่ภูมิประเทศที่ส่งไปให้ตรวจสอบมีรายละเอียดไม่ชัดเจน จึงขอให้กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินส่งสำเนาระวางแผนที่ดังกล่าวให้อำเภอ เพื่อจะได้แต่งตั้งกรรมการกลั่นกรองความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง เมื่อกองกำกับการเดินสำรวจได้จัดส่งสำเนาระวางแผนที่ดังกล่าว อำเภอแม่จันได้แจ้งยืนยันผลการตรวจสอบว่า นอกจากบริเวณที่ได้รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ และทางราชการไม่เคยขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้นยังตรวจสอบพบว่า ในระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินดังกล่าวมีลวดลายไม่ชัดเจนมีสภาพเหมือนมีน้ำขังอยู่เมื่อได้มีการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงเห็นควรต้องส่งเป็นงานขัดข้องที่จะต้องมีการตรวจสอบก่อนออกโฉนดที่ดิน จำนวน 124 แปลง โดยรวมถึงที่ดินจำนวน 24 แปลง ที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย และได้บันทึกเหตุขัดข้องไว้ที่มุมบนด้านขวาของใบไต่สวน (น.ส. 5) และกักตักไว้ด้านหน้าของโฉนดที่ดินทุกแปลง เพื่อให้มีการตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดิน เมื่อสิ้นสุดโครงการเดินสำรวจจึงได้ส่งมอบงานออกโฉนดที่ดินดังกล่าวให้กับเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ตามข้อ 72 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ในการส่งมอบนั้น ได้ส่งมอบแบบบันทึกการมอบหมายงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล (น.ส.20) พร้อมบัญชีหมายเลข จ. แนบท้าย ซึ่งเป็นบัญชีงานขัดข้องต้องตรวจสอบก่อน การออกโฉนดที่ดิน เมื่อได้ส่งมอบงานและแจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบแล้ว จึงอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ที่จะต้องพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามมาตรา 58 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป อีกทั้งระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 มิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ต้องออกไปตรวจสภาพในพื้นที่จริงว่าที่ดินที่นำเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2543 ได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าว โดยระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 7 กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งผู้กำกับการรังวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามข้อ 11.15 กำหนดให้มีหน้าที่ตรวจงานภาคสนาม แนะนำสอนงานผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย และหลักวิชาการแผนที่ ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่ให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเพียงจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้กำกับการรังวัด ซึ่งเทียบได้กับตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด อันเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี ให้มีหน้าที่ต้องตรวจงานภาคสนามไว้อย่างชัดเจนในภายหลังซึ่งไม่อาจนำไปบังคับใช้ย้อนหลังกับผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะเข้าองค์ประกอบของการกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ส่วนกรณีที่นายมนตรี จุฑารัตน์ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด คนก่อนอ้างว่ากลุ่มบริษัท พิบูลย์ กรุ๊ป ได้มาติดต่อขอให้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ โดยนายมนตรี ได้ให้ชี้ตำแหน่งจากแผนที่ภูมิประเทศ จึงทราบว่า ที่ดินที่จะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินนั้นอยู่ในบริเวณแผนที่ที่มีสัญลักษณ์คล้ายรูปดอกจอกมีความหมายว่าเป็นที่ลุ่ม เขียนว่า “เวียงหนอง” จึงร่วมกับนายอภิชาติ ฉุนพ่วง หัวหน้างานรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ตรวจสอบแผนที่รูปถ่ายทางอากาศบริเวณที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ปรากฏลดกลายเป็นร่องน้ำ ลักษณะเป็นที่ลุ่ม มีลักษณะ

เป็นหนองน้ำขนาดใหญ่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีฟังว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีความรู้ในด้านรังวัดและมีหน้าที่ต้องตรวจสอบดูแลพื้นที่และระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ควรจะทราบความจริงข้อนี้เช่นเดียวกับนายมนตรี ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า การกระทำของนายมนตรีเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักการของการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยการตรวจสอบจากแผนที่ภูมิประเทศและระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ไม่ได้ไปตรวจสอบในสภาพที่ดินจริงและหลักฐานทางทะเบียนว่า เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ กลับสรุปว่าเป็นที่ดินไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ออกโฉนดที่ดินให้ได้ เพราะในแผนที่ภูมิประเทศมีเพียงสัญลักษณ์ตามสภาพของที่ดินมิได้บ่งบอกว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือเป็นที่สงวนหวงห้ามแต่อย่างใด หากไม่ได้เข้าไปเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในบริเวณดังกล่าว รายการผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก็จะเสียสิทธิไปโดยมิชอบ และถือว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญานอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 โดยศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก จึงฟังว่าองค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอน ต่อจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการลงโทษ ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้นจึงเป็นยุติ ดังนั้นศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพียงฐานเดียวเท่านั้น และผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก และให้ถือรายงานเอกสารรวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัย โดยไม่รวมถึงความผิดฐานอื่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกคำวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ ของรัฐของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ 1 (เรื่องเสร็จที่ 158/2551) จึงไม่ผูกพันคำ

วินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปปฏิบัติงาน เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2536 ต่อจากนายมนตรี จุฑารัตน์ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงรายคนก่อน ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 พบว่า ที่ดินที่นำเดินสำรวจ 24 แปลง ที่ตั้งอยู่ในระวางแผนที่ตามรูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 โดยบริเวณด้านเหนือของคำพิพากษาในระวางดังกล่าว เป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่าเป็น “เวียงหนอง” สภาพในระวางเหมือนมีน้ำท่วมขัง ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับนายสมชาย ไชยศรี ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ และนายชัชชัย สุรดิษฐ์ ผู้กำกับการเดินสำรวจ จาก การปรึกษาได้ข้อสรุปว่า ควรจะต้องทำการตรวจสอบสภาพที่ดินดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแน่ชัดก่อนว่า เป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายหรือไม่ นายชัชชัยได้มีหนังสือ ที่ มท 0625/365 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2536 สอบถามหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน เกี่ยวกับเขตที่ดิน โบราณสถาน และมีหนังสือ ที่ มท 0625/379 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2536 สอบถามอำเภอแม่จันเกี่ยวกับเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ได้มีหนังสือ ที่ ศร 0707.04/142 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2536 ชี้แจงว่า ที่ดินที่สอบถามไม่อยู่ในเขตโบราณสถาน และอำเภอแม่จันได้มีหนังสือ ที่ ศร 0820/3080 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2536 ชี้แจงว่า ที่ดินบริเวณที่ขอให้ตรวจสอบ ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ และทางราชการไม่เคยขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้ แต่เนื่องจากหนังสือดังกล่าว ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 5) เป็นผู้ลงชื่อรักษาราชการแทนนายอำเภอแม่จัน ประกอบกับอำเภอแม่จันได้ขอระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปตรวจสอบใหม่

อีกครั้ง ต่อมาอำเภอแม่จันก็ได้มีหนังสือ ที่ ชร 0820/3342 ลงวันที่ 14 กันยายน 2536 ยืนยันว่า ที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์และทางราชการไม่เคยสงวนหวงห้ามไว้ แต่จากการตรวจสอบพบว่า ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินดังกล่าวมีลวดลายในระวางไม่ชัดเจน ซึ่งจะต้องตรวจสอบสภาพพื้นที่และสอบสวนเพิ่มเติม ก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน จะแจกโฉนดที่ดิน กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย โดยผู้ฟ้องคดี นายสมชาย และนายซัชชัย จึงได้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน หลังจากนั้นนายซัชชัยได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย จัดทำบันทึกเหตุขัดข้องและตั้งข้อสังเกตดังกล่าวปิดกั้นไว้ด้านหน้าของแบบพิมพ์โฉนดที่ดินให้เป็นข้อสังเกตทุกแปลงอย่างเด่นชัดและนายซัชชัย ได้ลงชื่อกำกับไว้ และเมื่อสิ้นสุดโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอแม่จัน ได้มีการทำบันทึกส่งมอบงานระหว่างนายซัชชัย ผู้ส่งมอบกับนายวิสุทธิ คำอ่อน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ผู้รับมอบ ก็ได้หมายเหตุให้ทราบถึงผลการตรวจสอบกรณีดังกล่าว ซึ่งจะต้องตรวจสอบสภาพพื้นที่และสอบสวนเพิ่มเติมก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน จะแจกโฉนดที่ดิน โดยได้บันทึกเรื่องที่มีปัญหาสำคัญควรรายงานหรือต้องพิจารณาสอบสวนและดำเนินการเพิ่มเติม (งานขัดข้อง) ไว้ในแบบหมายอักษร จ. ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ที่ ปช 0005/915 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีตามมติที่ประชุมครั้งที่ 33/2546 เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2546 กรณีเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง นายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย มีหน้าที่ตรวจสอบ แนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย ตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ จัดทำแผนที่สารบัญชั วิจารณ์แก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำแผนที่ได้กระทำการอันเป็นมูลความผิด ดังนี้ ได้ตรวจระวางเพื่อผ่านเรื่องราวการเดินสำรวจและสอบสวนสิทธิตามระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 รวม 5 ระวาง ทราบว่า สภาพภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติและประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นที่เลี้ยงสัตว์ มิได้มีการทำประโยชน์มาก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อเสนอให้ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ 31135 เลขที่ 31136 เลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 เลขที่ 31184 เลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 เลขที่ 31212 เลขที่ 31221 เลขที่ 31226 เลขที่ 31232 เลขที่ 31236 และเลขที่ 31250 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จำนวน 24 แปลง ทั้งที่ทราบว่าที่ดินที่ขออนุญาต

โฉนดที่ดินเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขออกโฉนดที่ดินได้ โดยไม่
ออกตรวจสอบพื้นที่จริง เพียงแต่สอบถามอำเภอแม่จันและหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน แล้วลงชื่อ
ตรวจเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
จึงมีผลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติ
ตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้
เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ
อย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล
เรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98
วรรคสอง และ อ.ก.พ. กรมที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2547 ได้มีมติให้
ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดี
จึงมีคำสั่งที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามฐาน
ความผิดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ 12
กรกฎาคม 2547 อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการ
พิจารณาอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล
ปกครองชั้นต้น สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์
ว่า ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี
(นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยก
อุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์
ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ที่ลงโทษไล่ออก
ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่
สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดเหตุ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ... (3) ไต่
สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ
ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการ
ต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา
19 บัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ... (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่า

เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 88 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง มาตรา 91 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97 และมาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่า รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า ข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึง เฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น และโดยที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ใน ภาค 2 ลักษณะ 2 หมวด 2 มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ในลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ดังนั้น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จึงเป็นมูลความผิดทางอาญา ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาต่อมาว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 กันยายน 2547 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น มาตรา 82 วรรคสาม บัญญัติว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง บัญญัติว่า การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 90 วรรคสอง บัญญัติว่า การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 98 วรรคสอง บัญญัติว่า การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใด อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 102 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้าวรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 103 หรือมาตรา 104 แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ มาตรา 104 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยาม คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า คำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ส่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก กรณีที่ข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง นั้น ต้อง

พิจารณาทั้งรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายบัญญัติในการออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองว่าเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) เมื่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ส่วนความผิดทางวินัยฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานดังกล่าว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจะถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติก่ออย่างร้ายแรง เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและได้มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ออกจากราชการในความผิดทางวินัยฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติก่ออย่างร้ายแรง โดยมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและมิได้แจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินชี้แจงแสดงพยานหลักฐานและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ

สำหรับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษไล่ออกจากราชการในความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ นั้น มีประเด็นต้องวินิจฉัยเพียงว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือไม่ พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น มีองค์ประกอบในการกระทำความผิด 3 ประการคือ ประการแรก ผู้กระทำมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ หากผู้กระทำไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ จะไม่มีความผิดในฐานนี้ ประการที่สอง ผู้กระทำได้ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ซึ่งหมายถึง มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ แต่ไม่ปฏิบัติหรือละเว้นไม่กระทำตามหน้าที่โดยจงใจหรือเจตนาไม่ปฏิบัติ และประการที่สาม ผู้กระทำมีเจตนากระทำการหรือละเว้นการกระทำในหน้าที่เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ซึ่งหมายถึง ประโยชน์ที่ไม่มีสิทธิโดยชอบ

ธรรมที่จะได้รับ คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เนื่องจากเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงราย มีหน้าที่ควบคุมงานรังวัดทำแผนที่ในเขตรับผิดชอบอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ตรวจระวางแผนที่หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 แล้ว ทราบว่า สภาพภูมิประเทศเป็นที่ลุ่ม ก่อนที่จะผ่านเรื่องการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 31135 เลขที่ 31136 เลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 เลขที่ 31184 เลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 เลขที่ 31212 เลขที่ 31221 เลขที่ 31226 เลขที่ 31232 เลขที่ 31236 และ เลขที่ 31250 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จำนวน 24 แปลง ควรต้องออกไปตรวจสอบพื้นที่จริงว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ กลับไม่ออกไปตรวจสอบ เพียงแต่สอบถามอำเภอแม่จันและหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน แล้วลงชื่อตรวจเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่า กระบวนการในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 57 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย มาตรา 58 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควร จะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวน การทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านของท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน วรรคสาม บัญญัติว่า เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย มาตรา 58 ทวิ วรรคหนึ่ง

บัญญัติว่า เมื่อได้สำรวจ รั้ววัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้ วรรคสอง บัญญัติว่า บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตราหนึ่ง ให้ได้ คือ (1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี (3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 ข้อ 4 กำหนดว่า ในการปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล ให้มีเจ้าหน้าที่ (1) ผู้กำกับการเดินสำรวจ (2) ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรั้ววัด (3) ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ (4) เจ้าหน้าที่เดินสำรวจปักหลักเขต (5) เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ (6) เจ้าหน้าที่โยงยึดหลักเขต (7) เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายรั้ววัด (8) เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ข้อ 7 กำหนดว่าผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรั้ววัด มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้ (1) เบิกเครื่องมือรั้ววัดสิ่งของเครื่องใช้และแบบพิมพ์ที่เกี่ยวกับงานรั้ววัดทำแผนที่ (2) จัดทำแผนที่สารบัญชบริเวณพื้นที่ตำบลที่จะทำการ (3) ตรวจสอบหลักฐานเส้น โครงงานแผนที่เดิมบริเวณที่จะทำการหรือบริเวณใกล้เคียง เพื่อคัดหรือถ่ายสำเนาเตรียมไปใช้งาน (4) ตรวจสอบระวางแผนที่ภาคพื้นดิน ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศและขอเบิกเพื่อนำไปใช้งาน (5) ขอใช้ชื่อเส้น โครงงานหลักฐานแผนที่ (6) กำหนดแผนงานวางโครงหลักฐานแผนที่ให้เหมาะสมกับพื้นที่ในตำบลที่จะทำการ และกำหนดการสร้างระวางแผนที่ให้เหมาะสมกับสภาพที่ดิน (7) ตรวจสอบและแก้ไขเส้น โครงงานแผนที่ที่มีความผิดเพี้ยนเกณฑ์ (8) ตรวจรายการรั้ววัดเส้น รายการรั้ววัดโยงยึดหลักเขต และรูปแผนที่ กระดาษบาง (9) ตรวจการลงที่หมายในระวางกระดาษเหลือง ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ รูปแผนที่ หลักเขต การเขียนข้างเคียงและการให้เครื่องหมายที่ดิน (10) ตรวจสอบสำรวจ (ร.ว.39) บัญชีโฉนดที่ดินเลขที่ดินสมมุติ (ร.ว.41) บัญชีเลขหน้าสำรวจ (ร.ว.42) และบัญชีจ่ายหลักเขตที่ดิน (ร.ว.13) (11) ตรวจแนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรั้ววัด ทำแผนที่และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย (12) ตรวจการเขียนแผนที่ในโฉนดที่ดิน (13) ตรวจรับและควบคุมการจ่ายหลักเขตที่ดินพร้อมทั้งรายงานการใช้หลักเขต (14) จัดทำแผนที่สารบัญชีแสดงเส้น โครงงานต่างๆ ซึ่งได้รั้ววัดวางโครง

ต่อเนื่องเพิ่มเติม มาตราส่วน 1/50,000 ส่งให้กองรังวัดและทำแผนที่ เมื่อเสร็จจากการปฏิบัติงาน (15) รวบรวมผลการปฏิบัติงานรังวัดและใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่างๆ ของช่างรังวัดเสนอผู้กำกับการเดินสำรวจ (16) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำแผนที่ (17) ประสานงานกับหัวหน้างานรังวัดสำนักงานที่ดินจังหวัด เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่ (18) รวบรวมหลักฐานการรังวัดต่างๆ เพื่อส่งมอบให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัด (19) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้กำกับการเดินสำรวจมอบหมาย และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ ข้อ 44 กำหนดว่า ให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ตรวจสอบหลักฐานแผนที่และแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน ตามหลักวิชาการแผนที่ข้อ 47.1 กำหนดว่า ให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับงานด้านรังวัดทำแผนที่ เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนแผนที่เครื่องหมายที่ดิน และเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับแล้ว ให้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า การออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งมีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล การออกโฉนดที่ดินจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับการพิจารณาออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีการเดินสำรวจตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ ประการที่สอง ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขแดงที่ 07704546 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2547 ว่า นายปรีชา ชูสง่า ตำแหน่งนายช่างรังวัด ซึ่งมีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้รังวัดปักหลักเขตได้ทำการเดินสำรวจรังวัดปักหลักเขตที่ดินตามที่ราษฎรมาขอให้ออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย จำนวน 124 แปลง ซึ่งรวมถึงที่ดินที่พิพาทจำนวน 24 แปลงด้วย จากนั้นได้ส่งรายงานสำรวจเขตที่ดิน (รว. 40) พร้อมเอกสารหลักฐานที่ดินเดิมมอบให้นางวิภา พิณทอง ขณะเกิดเหตุมีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนสิทธิดำเนินการสอบสวนผู้นำเดินสำรวจ เจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ จากนั้นนางวิภาได้ส่งงานให้นายสมชายซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝ่ายสอบสวนสิทธิ ทำการตรวจสอบใบไต่สวนและเอกสารประกอบเรื่อง นายสมชายตรวจสอบแล้วเห็นว่านางวิภาได้กรอรายละเอียดไว้ครบถ้วนแล้ว และผลการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินในใบไต่สวน (น.ส.5) ทุกแปลงระบุว่าเป็นที่ดินที่ผู้นำเดินสำรวจครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว สภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา ที่ไร่และไม่เป็นที่สวน

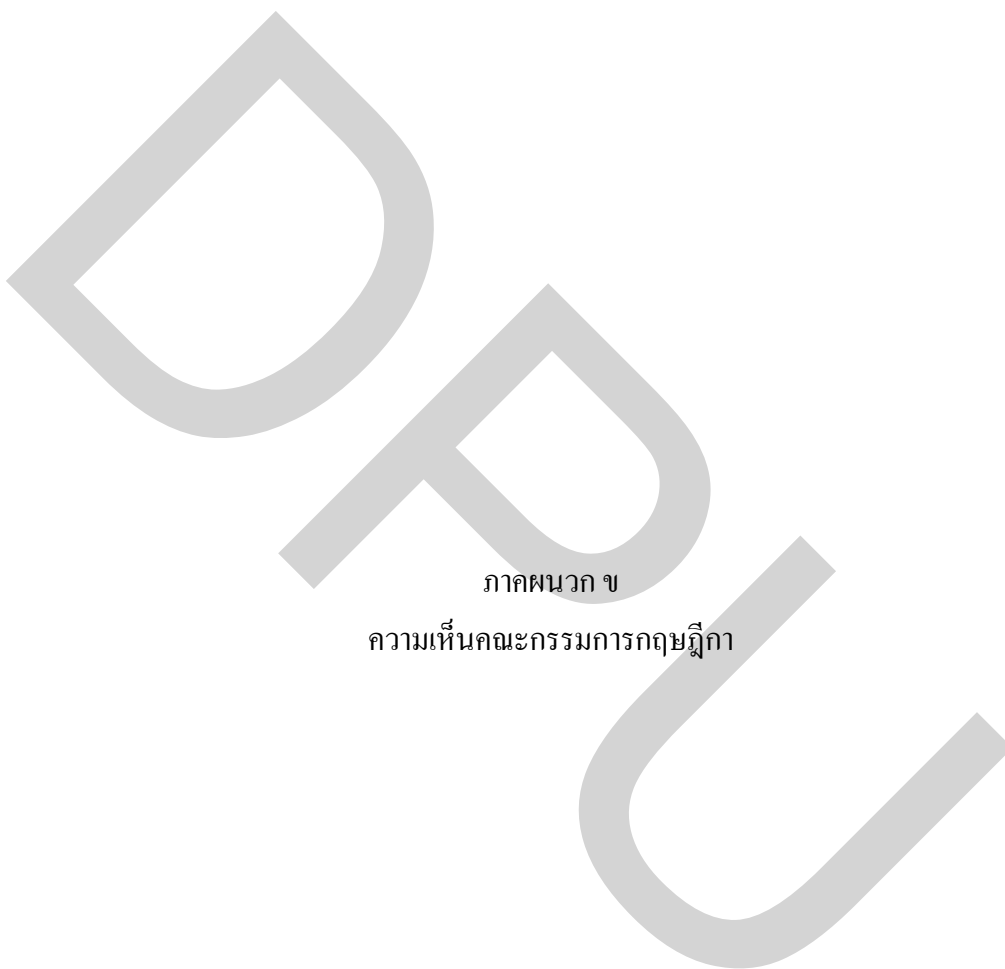
หวงห้ามหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ นายสมชายได้ส่งงานให้กองกลางฝ่ายรังวัด เพื่อทำการคำนวณรายการรังวัดเขียนรูปแผนที่ลงรูปแปลงที่ดินในที่เหมาะสมระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเสร็จแล้วเสนอผู้ฟ้องคดีซึ่งทำหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ทำการตรวจสอบการรังวัด ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจแผนที่ภูมิประเทศ มาตรฐาน 1:50,000 พบว่า ที่ดินที่นำสำรวจ 24 แปลง ตั้งอยู่ในระวางแผนที่ตามรูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 โดยบริเวณด้านเหนือของค่าพิคัดในระวางดังกล่าวอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่า “เวียงหนอง” สภาพในระวางเหมือนมีน้ำท่วมขัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้หมายสิ่วระวางแผนที่ที่ราษฎรได้นำเดินสำรวจ แล้วนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับนายสมชาย ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ และรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวให้นายชัชชัย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อให้มีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งทั้งนายปรีชา นายสมชาย และนายชัชชัย ต่างให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบสภาพที่ตั้งของที่ดินที่ราษฎรขออนุญาตออกโฉนดที่ดินว่ามีลักษณะต้องสงสัยว่าเป็นที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งผู้ฟ้องคดียังได้นำเรื่องราวดังกล่าวปรึกษาหารือกับเพื่อนร่วมงานและรายงานให้นายชัชชัย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อ 7 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 และข้อ 44 และข้อ 47.1 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดเหตุแล้ว และโดยที่ระเบียบกรมที่ดินทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องออกไปปฏิบัติงานภาคสนามเพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่มีการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินว่า เป็นที่สาธารณประโยชน์อันเป็นที่ดินที่ต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบทั้งสองฉบับ เป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองอันนำไปสู่การออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีรายงานผลการตรวจสอบพบว่า สภาพที่ตั้งของที่ดินที่พิพาททั้ง 24 แปลง เหมือนมีน้ำท่วมขังและอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่า “เวียงหนอง” ให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อดำเนินการตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ขั้นตอนต่อไปในการออกโฉนดที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบของนายชัชชัย สุรดิษฐ์ ผู้กำกับการเดินสำรวจ และนายวิสุทธิ คำอ่อน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดีว่าผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นบุคคล ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน

ให้ได้หรือไม่ และที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัยว่า นายชัชชัย ผู้กำกับการเดินสำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และนายวิสุทธิเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ไม่มีมูลความผิดตามที่ถูกกล่าวหา โดยให้เหตุผลว่า นายชัชชัย เป็นผู้สั่งการให้ตรวจสอบสภาพที่ดินกับหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน และอำเภอแม่จันทั้งการส่งมอบงานให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้มีการรายงานประกอบว่า จากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้ว ปรากฏว่า สภาพเหมือนมีน้ำท่วมขัง ควรตรวจสอบสภาพพื้นที่ดิน และสอบสวนเพิ่มเติมตามแบบหมาย อักษร จ. ส่วนนายวิสุทธิได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทำการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และได้รับรายงานผลการตรวจสอบว่า ผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้ครอบครอง และทำประโยชน์ที่ดินแล้ว ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่รับรองว่าที่ดินแต่ละแปลงไม่เป็นที่หลวงหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ อีกทั้งกรมที่ดินมีนโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ นายวิสุทธิจึงต้องลงนามออกโฉนดที่ดินดังกล่าว และจากการไต่สวนข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่านายชัชชัย และนายวิสุทธิได้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหาคนอื่น ๆ เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นประโยชน์แก่นายชัชชัย และนายวิสุทธิเกิดจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจสอบและรายงานให้นายชัชชัยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ทราบว่าที่ตั้งของที่ดินที่พิพาททั้ง 24 แปลง สภาพเหมือนมีน้ำท่วมขัง ควรมีการตรวจสอบเพิ่มเติม เป็นเหตุให้นายชัชชัยได้มีหนังสือสอบถามไปยังหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน และอำเภอแม่จัน เกี่ยวกับเขตที่ดินที่พิพาท นอกจากนี้แล้ว ในการส่งมอบงานให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้มีการรายงานประกอบว่าจากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้ว ปรากฏว่าสภาพเหมือนน้ำท่วมขัง ควรตรวจสอบสภาพพื้นที่ดินและสอบสวนเพิ่มเติม เป็นเหตุให้นายวิสุทธิได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบที่ดินที่พิพาท การดำเนินการของนายชัชชัยและนายวิสุทธิ จึงเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหาคนอื่น ๆ เช่นเดียวกัน ประกอบกับจากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดี ใจหรือมีเจตนากระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการใดๆ หรือร่วมกับผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการในการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น อันเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ที่สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีในความผิดทางวินัยฐานอื่น ได้แก่ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติ

คณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย อย่างไรก็ดี ในส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งบังคับให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยคืนสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นควรให้กำหนดเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามนัยมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ



ภาคผนวก ข

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสรีจที่ 158/2551 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร 0106/165 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2550 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณา กรณีกล่าวหา นายเจเร กุลทนต์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย กับพวก รวม 16 ราย ว่าร่วมกันทุจริตออกโฉนดที่ดินบริเวณหนองน้ำสาธารณะ (เวียงหนอง) บ้านแม่ลาก หมู่ 6 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งนายสันติ สันทัด เป็นผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องดังกล่าวด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า การกระทำของนายสันติ สันทัด เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงรายมีความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้มีหนังสือแจ้งอธิบดีกรมการปกครองให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่นายสันติ สันทัด ตามนัยมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อมากรมการปกครองได้มีคำสั่งที่ 308/2547 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2547 ปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการตามกรณีและฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

ต่อมานายสันติ สันทัด ได้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว เนื่องจาก มิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ก.พ. จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาอุทธรณ์ของนายสันติ สันทัด ได้โดยไม่ต้องถือข้อเท็จจริงและฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และได้แจ้งความเห็นดังกล่าวมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แจ้งไปยัง ก.พ. ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปทั้งหมด จึงไม่สามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แล้ว จะนำเสนอเรื่องนี้ให้พิจารณาต่อไป หลังจากนั้น สำนักงาน ก.พ. แจ้งมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ว่า ก.พ. ได้พิจารณาและมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้กรมการปกครองยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการและสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการ และพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปซึ่งรองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กรมการปกครองดำเนินการตามมติ ก.พ. และต่อมากกรมการปกครองมีคำสั่งที่ 214/2549 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2549 ยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ

สันทัด ออกจากราชการ และสั่งให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 7)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91 และ มาตรา 92 ได้กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ซึ่งในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นนี้ จะอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้เท่านั้น องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อจากกระบวนการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้น การที่ ก.พ. มีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้กรรมการปกครองยกเลิกคำสั่งลงโทษและสั่งให้นายสันติ สันทัด กลับเข้ารับราชการ จึงเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัย หรือการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอความเห็นในเรื่องนี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ ตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อไป

สำนักงานรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “ข้อกล่าวหาใดมีมูลหรือไม่มีมูล” นั้น จะต้องเป็นข้อกล่าวหาที่อยู่ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามนัยมาตรา 19 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในขณะที่เดียวกันมาตรา 43 (5) ประกอบมาตรา 84 และมาตรา 88 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางยุติธรรม โดยมาตรา 88 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา 56 จะพบว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ข้อกล่าวหา มีมูล ซึ่งน่าจะหมายถึงมีมูลว่ากระทำความผิดวินัย อันเนื่องมาจากการทุจริตต่อหน้าที่หรือมีมูลความผิดอาญาอันเนื่องมาจากผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากกรณีข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลข้อกล่าวหา นั้นย่อมเป็นอันตกไป และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับ กรณีของการดำเนินคดีของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 66 มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 19 (3) เพราะหากเป็นกรณีประมาทเลินเล่อในความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมไม่สามารถที่จะพิจารณาได้ เพราะไม่มีกรณีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่โดยประมาท ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขึ้น ก็เพื่อแก้ไขปัญหากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต แต่เมื่อส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดพิจารณา หน่วยงานต้นสังกัดจะช่วยเหลือทำให้โทษทางวินัยที่จะลงตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเบาลง ซึ่งหากพิจารณาในทางกลับกันโทษทางวินัยมีหลายระดับ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลวินัยไม่ร้ายแรงโดยไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานสอบสวนใหม่ ใดๆ ที่หน่วยงานเห็นว่าเป็นวินัยร้ายแรง มาตรการการลงโทษก็ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงได้ ดังนั้น คำว่า มีมูลความผิดทางวินัย ตามนัยของมาตรา 91 ดังกล่าว ก็ย่อมจะต้องพิจารณาไปในแนวทางเดียวกับมาตรา 56 ข้างต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่ตรงกัน จึงสมควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป และได้นำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์และมีความเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ไม่มีมูล และในส่วนที่เป็นความผิดวินัยฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ อันเป็นมูลความผิดทางวินัย ตามมาตรา 91 (1) หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นมูลความผิดทางอาญา ตามมาตรา 91 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่จะต้องดำเนินการต่อไป ตามมาตรา 92 และมาตรา 93 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว และจะรอเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ การที่รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการปกครองโดยมติ อ.ก.พ. กรม ได้มีคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัต ออกจากราชการ ฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยที่ยังไม่ได้สอบสวนนายสันติ สันทัต ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อพิจารณาดังกล่าวถูกต้องหรือไม่อย่างไร

ประเด็นที่สอง คำว่ามีมูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความหมายว่าอย่างไร และมีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ นั้น จะต้องปรากฏว่ามูลความผิดตามคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและมูลความผิดที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นมูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายสันติ สันทัด ในขณะที่ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยร่วมกันทุจริตออกโฉนดที่ดินบริเวณหนองน้ำสาธารณะ (เวียงหนอง) บ้านแม่ลาก หมู่ 6 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งในกรณีนี้แม้ นายสันติ สันทัด จะถูกกล่าวหาเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้นก็ตาม แต่เมื่อตำแหน่งปลัดอำเภอที่นายสันติ สันทัด ได้ดำรงตำแหน่งอยู่นั้นเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ การที่นายสันติ สันทัด ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงรวมถึงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกฐานหนึ่งด้วย และการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นกรณีที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อมีมติตาม มาตรา 91 ต่อไปได้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเกี่ยวกับข้อกล่าวหานายสันติ สันทัด ว่าพยานหลักฐานไม่พอพียงว่ามีเจตนาทุจริต แต่มีมูลความผิดทางวินัย ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง นั้น เมื่อปรากฏว่ามูลความผิดทางวินัยดังกล่าวเป็นผลจากการที่นายสันติ สันทัด ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นมูลความผิดทางวินัยที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดตามมาตรา 91 (1) ได้ และบทบัญญัติมาตรา 92 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย

อีก ด้วยเหตุนี้ การที่รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการปกครองโดยมติ อ.ก.พ. กรม ได้มีคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการ ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงโดยที่ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนนายสันติ สันทัด ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า คำว่า “มูลความคิดทางวินัย” ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 91 (1) นั้น หมายถึง มูลความคิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความคิดทางวินัยหรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ว่าได้กำหนดไว้เป็นความคิดทางวินัย หรือไม่ หากกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาได้กำหนดให้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นความคิดทางวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหา นั้นก็จะต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ด้วยเหตุนี้ มูลความคิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงมิได้มีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

พุทธภูมิ รัตนเกต

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2547 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 60 สำนักอบรมศึกษา

กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พนักงานไต่ส่วนชำนาญการการ

สายงานปราบปรามการทุจริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ