

ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

อัญชิสรา วลิกชาติ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2556

**Problems on the opinion of disciplinary order by the National Anti –
Corruption Commission : study on the article 84 of the Organic
Act on Counter Corruption B.E. 2542**

AUNCHISA WASIKACHART

**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

2013

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และให้คำปรึกษา แนะนำแนวทางการศึกษา รวมทั้งข้อคิดเห็นในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่องานวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี จนทำให้การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นไปด้วยความถูกต้องด้วยหลักการและเหตุผล

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และสละเวลาอันมีค่าของท่าน ในการชี้แนะให้คำปรึกษาทางวิชาการและให้ความช่วยเหลือในการเขียนวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นายประสพโชคและนางนฤมล วลีภชาติ บิดาและมารดาของผู้เขียน ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดและอบรมเลี้ยงดูผู้เขียนเสมอมา นายฉัฐภัทร ปัญญาพานิช เพื่อนสนิทผู้เป็นกำลังใจให้ผู้เขียนมาโดยตลอด นายพัฒนพงศ์ จันทรเพ็ชรพูล นักกฎหมาย ป.ป.ช. ชำนาญการหัวหน้าของผู้เขียน สำหรับคำแนะนำและแนวคิดดีๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และนายพสธร พันธุ์สุวรรณ ประธานสาขากฎหมายมหาชน รุ่น 51 ที่ไม่ทอดทิ้งและให้การสนับสนุนเพื่อนๆ ในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติหรือผู้ที่สนใจ ผู้เขียนขอขอบผลแห่งประโยชน์นี้ให้แก่บุพการี ผู้มีพระคุณและบรมครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้เคยอบรมสั่งสอนให้การศึกษาแก่ผู้เขียนตลอดมา ส่วนที่มีข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อัญชิสาว วลีภชาติ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	8
2.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	8
2.1.1 หลักนิติรัฐ.....	9
2.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย	10
2.1.3 หลักความเสมอภาค	13
2.1.4 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	14
2.1.5 หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล	15
2.2 การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง.....	17
2.2.1 วัตถุประสงค์ของการควบคุมตรวจสอบ	17
2.2.2 รูปแบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง	20
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต.....	26
2.3.1 ความหมายของคำว่า การทุจริต	29
2.3.2 การแบ่งประเภทของการทุจริต	31
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับวินัย	34
2.4.1 จุดมุ่งหมายของวินัย.....	36
2.4.2 การคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย	37

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4.3	39
2.4.4	45
2.5	54
2.5.1	55
2.5.2	57
2.6	59
2.6.1	59
2.6.2	63
2.7	67
2.7.1	68
2.7.2	70
2.7.3	72
2.7.4	74
3.	79
3.1	79
3.1.1	79
3.1.2	91
3.2	117
3.2.1	117
3.2.2	122
3.2.3	124
3.2.4	127
3.2.5	130

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2.6 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	133
3.2.7 ประเทศฟิลิปปินส์.....	135
3.2.8 ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	137
3.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในประเทศไทย.....	143
3.3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	144
3.3.2 ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	155
3.3.3 ขั้นตอนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542.....	163
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 84 และแนวทางแก้ไข	171
4.1 ปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา และแนวทางแก้ไข.....	171
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องของการดำเนินการทางวินัยโดยหน่วยงาน ต้นสังกัดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกับกำหนด ระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแนวทางแก้ไข	181
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ พิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัด ดำเนินการทางวินัย และแนวทางแก้ไข.....	188
4.4 ปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แก่เจ้าหน้าที่ของ รัฐผู้ถูกกล่าวหาภายหลังหน่วยงานต้นสังกัดลงโทษทางวินัยไปก่อนแล้ว และแนวทางแก้ไข	195
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	202

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.1 บทสรุป	202
5.2 ข้อเสนอแนะ	204
บรรณานุกรม	207
ภาคผนวก	216
ประวัติผู้เขียน	239

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
ชื่อผู้เขียน	อัญชิสา วลิกษาคี
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาสั่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยและอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนวินิจฉัยความผิด

จากการศึกษาพบว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่สามารถชี้มูลความผิดทางอาญาได้ เป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่มิใช่การจัดหรือแย้งกันทางด้านระดับชั้นของกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกัน แนวปฏิบัติที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ประกอบการพิจารณาสั่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจอิสระที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาและทำให้การดำเนินการทาง

วินัยไม่เป็นไปตามหลักเอกภาพ หลักประสิทธิภาพและหลักคุณธรรม และกรณีหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้อีก เนื่องจากเป็นการขัดต่อหลักการกระทำเดี่ยวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง

จากปัญหาที่กล่าวมาจึงควรกำหนดให้กรณีที่ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดทางอาญาให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไปทั้งเรื่อง กำหนดให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกึ่งกรงตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ ควรกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการพิจารณาส่งเรื่องให้มีความชัดเจนมากขึ้นหรือกำหนดให้การพิจารณาส่งเรื่องเป็นหน้าที่ของคณะทำงานคณะใดคณะหนึ่ง เพื่อให้การพิจารณาและการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการลงโทษทางวินัยเสร็จสิ้นไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนวินัยชี้มูลความผิด

Thesis Title	Problems on the opinion of disciplinary order by the National Anti – Corruption Commission : study on the article 84 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542
Author	Aunchisa Wasikachart
Thesis Advisor	Asst. Professor Dr. Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

This purpose of this thesis is study on the power of the National Anti – Corruption Commission in giving a disciplinary order against an accused state official. When an allegation is not a criminal offence ,but the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 stipulates that a superior officer must order an disciplinary action in specified period of time. This is in discord with disciplinary law of the accused official resulting in less efficient legal enforcement, the standard of discretional exercise of the National Anti – Corruption Commission on forcing the accused’s office to take a disciplinary action and the authority of the National Anti – Corruption Commission to give opinion of disciplinary order in case of the accused’s office has already taken a disciplinary action before the national anti – corruption commission begins fact inquiry.

It was found from the studies that the National Anti – Corruption Commission in giving a disciplinary order against an accused state official but it is not the crime offence is the act outside its authority. The fact that, the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 stipulates that a superior officer must order an disciplinary – action in specified period of time is not discord with the disciplinary law of the accused official, it is not the conflict of hierarchy of laws but it is discordant of contents of law. The practice guideline of the National Anti – Corruption Commission used on forcing a superior officer to take an disciplinary action is the use of independent discretion which make unfairness among accused official and make the discipline proceeding against unity principle ,efficiency principle and justice principle. In case of the accused’s office has already taken a disciplinary action against the accused, the National Anti –

Corruption Commission can not give an opinion of disciplinary order due to non bis in idem principle.

The problems from above mentioned, it should be stipulated that when an allegation is not a criminal offence ,an allegation should be totally dropped. It should be stated that the National Anti – Corruption Commission’s casefile and opinion is the casefile which reviewed by the reviewed commission conform to the disciplinary law of the accused official. It should clarify the clearly rules, methods and conditions on concerning sending opinion guideline. Because in line with each other of the consider and conduct, it should be stated that the disciplinary opinion send is the duty of the working committee. And it should be stipulated that the National Anti – Corruption Commission has no authority to make a disciplinary order in case that the accused’s superior has already taken a disciplinary action.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ) มาตรา 19 (4) ประกอบมาตรา 84 มาตรา 88 และมาตรา 89 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 66 (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ) ถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัย หรือพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา น่าจะกระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยก็ได้ โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องรายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยด้วยตนเองก็ได้ ตามมาตรา 89/2 ประกอบมาตรา 89/4 วรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับรายงานผลการดำเนินการทางวินัยจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบหรือไม่ทักท้วงผลการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว ย่อมมีผลเท่ากับเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ตามมาตรา 89/4 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 92 แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 89/4 วรรคสอง ประกอบมาตรา 95 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิด

ทางวินัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ แล้วแต่กรณี โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาลงโทษภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องไว้ ตามมาตรา 93 ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 ประสงค์จะอุทธรณ์อุทธรณ์คดีในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาก็สามารถทำได้ โดยต้องใช้สิทธิภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 96

ตามหลักการดังกล่าวมีกรณีที่น่าพิจารณา คือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) ประกอบมาตรา 84 มาตรา 88 และมาตรา 89 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัย หรือพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากกระทำทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ซึ่งหากผลการไต่สวนไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เนื่องจากเกินกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 91 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด 8 เรื่อง การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการภายหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ให้อยู่ในหมวด 2 เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีถ้อยคำในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด กรณีจึงไม่สามารถนำมาตรา 91 มาตีความในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแม้ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางอาญาได้

ประการที่สอง ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามีความผิดทางวินัย และเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติภายใน 30 วันนับแต่วันรับเรื่อง โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามมาตรา 92 ประกอบมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 97 วรรคสอง¹ หรือพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 90² ซึ่งกำหนดให้กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกึ่งกรองพิจารณาก่อนส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งระยะเวลาพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกึ่งกรองจนถึงเวลาที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายใน 30 วันนับแต่วันรับเรื่อง เห็นได้ว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ ไม่สอดคล้องกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 93 ขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับ

¹ มาตรา 97 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ แล้วแต่กรณี พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

² มาตรา 90 บัญญัติว่า ข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 72 สั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

การพิจารณาสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจตามมาตรา 72 (2) (3) และ (4) ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันกรองเสนอ โดยคณะกรรมการดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรองหัวหน้าหน่วยงานนั้นทุกคน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.ตร. ...

ประการที่สาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/2 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าสมควรจะส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ โดยหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไป ซึ่งหาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นชอบหรือไม่ทักท้วงผลการดำเนินการทางวินัยก็ให้มีผล บังคับตามมาตรา 92 กล่าวคือ ถือเสมือนหนึ่งว่าสำนวนการสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัด ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นสำนวนการสอบสวนวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ถือเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ในฐานนั้นแล้ว แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรที่จะไม่ส่งเรื่องกล่าวหาข้างต้นให้ หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจที่จะไต่สวนวินิจฉัยเพื่อชี้มูล ความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยจาก หน่วยงานต้นสังกัดหรือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวข้างต้น มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจใน การกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งตาม มาตรา 96 จึงเห็นได้ว่าการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน ข้อเท็จจริงในการกระทำความผิด เหมือนกัน แต่หากมาตรฐานการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับมาตรฐานการ สอบสวนความผิดทางวินัยโดยหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาแตกต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยในการใช้สิทธิอุทธรณ์ ดุลพินิจในการกำหนดโทษ เพราะองค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลง ฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วได้

ประการที่สี่ ในกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ ดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเสร็จสิ้นไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งภายหลังจากการไต่สวนวินิจฉัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาฐานความผิดทางวินัยของ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นคนละฐานความผิดกับทางหน่วยงานต้นสังกัด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้เพราะเป็นการ พิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อน การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ หรือการใช้อำนาจ ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาอีกครั้งนั้น แม้จะเป็นการใช้อำนาจจากกฎหมายคนละฉบับ แต่ก็เป็นการขัดกับ หลักกฎหมายอาญาซึ่งนำมาใช้กับหลักการดำเนินการทางวินัยที่ว่ากระทำความผิดต้องไม่ถูกลงโทษ สองครั้ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา
2. เพื่อศึกษากรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้
3. เพื่อศึกษามาตรฐานการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย
4. เพื่อศึกษาอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนวินัยชี้ความผิด

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

หากข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา จึงควรแก้ไขมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยกำหนดให้กรณีที่ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดทางอาญาให้ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไปทั้งเรื่อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ อันจะทำให้ระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ จึงควรแก้ไขมาตรา 92 โดยกำหนดให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณา หรือคณะกรรมการกลั่นกรองมาแล้วตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยมีลักษณะเป็นดุลพินิจอิสระที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในการที่จะได้รับการพิจารณาความผิดทางวินัย และความไม่เสมอภาคในสิทธิที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ถูกลงโทษ และทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปตามหลักเอกภาพ หลักประสิทธิภาพและหลักยุติธรรม จึงควรกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการพิจารณาส่งเรื่องให้มีความชัดเจนมากขึ้นหรือควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 89/2 โดยกำหนดให้การพิจารณาส่งเรื่องเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง เพื่อให้การพิจารณาและการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกหน่วยงานต้นสังกัดลงโทษทางวินัยไปก่อนแล้วถือเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 86 โดยกำหนดห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาในส่วนของวินัยที่มีลักษณะข้างต้นขึ้นพิจารณา ยกเว้นกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสำนวนการสอบสวนวินัยของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญและเป็นพยานหลักฐานสำคัญแก่การดำเนินการทางวินัย ซึ่งน่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้อันได้และบัญญัติมาตรา 92/1 เพิ่ม โดยกำหนดให้กรณีปรากฏพฤติการณ์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำโดยไม่สุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการ ใต้สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษามีขอบเขตอยู่ในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ ใต้สวนและใช้มูลความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ความไม่สอดคล้องกันของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยและการใช้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ที่ถูกหน่วยงานต้นสังกัดลงโทษทางวินัยไปก่อนแล้ว

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาเป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์จากวิทยานิพนธ์ หนังสือวารสาร บทความ หนังสือพิมพ์ งานวิจัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ จาก Website ต่างๆ ทาง Internet ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ ใต้สวนและใช้มูลความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา
2. ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัดมีความสอดคล้องกันในเรื่องระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัย กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา
3. ทำให้ทราบถึงมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยที่ควรจะเป็น
4. ทำให้ทราบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนวินัยจรรยาบรรณได้หรือไม่

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นองค์กรภายนอก ฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งผลของการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหาจริงก็จะนำไปสู่การชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในส่วนของ การชี้มูลความผิดทางวินัยนั้น หน่วยงานต้นสังกัดจะดำเนินการลงโทษทางวินัยภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ และหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีฐานะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การทำความเข้าใจหลักการตรวจสอบและรูปแบบของการตรวจสอบการใช้อำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต แนวคิดเกี่ยวกับวินัย แนวคิดเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมายและแนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

2.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากแนวคิดของ John Locke และ Montesquieu ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกันว่า มนุษย์เกิดมา มีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคกันทุกคน ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ เพราะอำนาจเหนือประชาชนไม่อาจมีได้หากไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชนและการใช้อำนาจรัฐก็ไม่ควรอยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียว เนื่องจากธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมีอำนาจแล้วมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงควรให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจมากกว่าหนึ่งองค์กรเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันเพื่อไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งถูกใช้มากเกินไปจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน ถ้าอำนาจใดถูกใช้มากเกินไปอีกอำนาจหนึ่งย่อมสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะอำนาจรัฐต้องใช้ตามความประสงค์ของประชาชน มิใช่ตามความประสงค์ของผู้ปกครอง ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอาจใช้อำนาจดังกล่าวในการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ

สำหรับตนเองหรือพวกพ้องของตนได้ หลักการพื้นฐานที่ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ของรัฐ ได้แก่

2.1.1 หลักนิติรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐเป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อมั่นในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ โดยถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”¹ เป็นคุณค่าที่มีอาจล่วงละเมิดได้และมนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ด้วยตนเอง ตามหลักการของลัทธิปัจเจกชนนิยม ดังนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐนี้ต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนที่เป็นระบบและเป็นเครื่องมือขององค์กรสำหรับสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดและถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

ระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากเป็นระบบการเมืองแล้วยังมีความหมายรวมไปถึงระบบการปกครอง โดยกฎหมายที่เรียกว่า นิติรัฐ ด้วย ในระบบการปกครองแบบนี้ รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นด้วย ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับใดก็ตาม นอกจากนั้น ในกรณีที่รัฐองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้²

การปกครองในนิติรัฐหรือการปกครองที่ถือกฎหมายเป็นสำคัญนั้น ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้³

1) รัฐมีความชอบธรรมที่จะบัญญัติกฎหมายและเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับพลเมือง

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ ก. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่*. หน้า 86.

² นกคช ช. สรพงษ์. (2547). *รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. หน้า 91.

³ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2546). *นิติปรัชญา*. หน้า 294 – 295.

2) ระเบียบสูงสุดของรัฐหรือโครงสร้างของรัฐธรรมนูญต้องมีการแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกัน อำนาจนิติบัญญัตินั้นเป็นเจตจำนงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารและตุลาการเป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติออกมาเท่านั้น

3) การใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีขอบเขต ดังนั้น ภายใต้กฎหมายมหาชนจะต้องกำหนดตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน โดยจะต้องอยู่ในกรอบและขั้นตอนที่ถูกต้อง

4) กฎหมายวิธีสบัญญัติรวมทั้งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งใดก็ตามจะต้องกำหนดโดยชัดแจ้งเป็น “กฎหมายลายลักษณ์อักษร” ทั้งนี้ โดยถือ “แบบพิธี” เป็นสำคัญ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการนำไปใช้

กล่าวได้ว่า “นิติรัฐ” คือ รัฐที่มีความสัมพันธ์กับประชาชน และเพื่อการให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคล เพื่อให้อยู่ภายใต้ระบอบแห่งกฎหมาย ซึ่งระบอบแห่งกฎหมายนี้จะผูกการกระทำของรัฐไว้ด้วยกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ส่วนหนึ่งจะกำหนดสิทธิของประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่งจะกำหนดไว้ล่วงหน้าถึงหนทางและวิธีการที่จะถูกนำมาใช้ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ในการดำเนินการทางปกครองของรัฐ กฎเกณฑ์สองชนิดนี้มีจุดมุ่งหมายร่วมกันเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ โดยทำให้รัฐอยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมายที่กฎเกณฑ์ทั้งสองชนิดดังกล่าวสร้างขึ้น ด้วยเหตุนี้ลักษณะเฉพาะของนิติรัฐที่ชัดเจนอันหนึ่งคือ ในการปฏิบัติต่อผู้ได้ปกครอง ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้วิธีการต่างๆ ได้ก็แต่เฉพาะที่ระเบียบแห่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ อนุญาตให้ไว้⁴

2.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากหลักปัจเจกชนนิยมที่ถือว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรี มีเหตุผล รัฐเป็นสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ที่มนุษย์จัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของบรรดาสมาชิกของรัฐ ภายใต้แนวความคิดดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจจำกัด มีหน้าที่ต้องรับใช้ปัจเจกบุคคลและส่งเสริมศักยภาพของบุคคลให้ได้รับการพัฒนา

ในระยะเริ่มแรก หลักความชอบด้วยกฎหมายยังไม่มีภาระเน้นในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะรัฐสภาต้องกระทำโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วย ที่เป็นเช่นนั้น ก็เพราะเห็นว่ารัฐสภาเป็นองค์กรผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดจึงย่อมไม่กระทำการขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญเสียเองเป็นประการหนึ่งกับเห็นว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราออกมานั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้วและไม่น่าที่จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรผู้แทนประชาชนได้ตรากฎหมายออกมา เท่ากับได้วินิจฉัยแล้วว่ากฎหมายนั้นไม่ขัด

⁴ โภคิน พลกุล. (2525). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน*. หน้า 86.

รัฐธรรมนูญ เป็นประการที่สอง ดังนั้น ในบางประเทศจึงไม่มีองค์กรและกลไกควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาเลย เช่น ในฝรั่งเศสก่อนปี 1958⁵ ต่อมาเมื่อมีการควบคุมกฎหมายธรรมดาที่รัฐสภาออกไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทำให้ประเทศทั้งหลายในยุโรป โดยเฉพาะในปี 1920 ออสเตรียเป็นประเทศยุโรปประเทศแรกที่ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้แพร่หลายไปทั่วยุโรปและทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศเยอรมนี อิตาลี และฝรั่งเศส ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในระบบของตนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้น จึงถือว่าไม่เพียงแต่ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่ต้องเคารพความชอบด้วยกฎหมาย แต่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการและองค์กรอื่นในรัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็จะถูกศาลซึ่งอาจเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลยุติธรรมพิพากษาว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้⁶

หลักความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัตินั้น ในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ ซึ่งมีผลทำให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจที่จะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ โดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็ตาม แต่องค์กรนิติบัญญัติก็หาอาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้น หรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งกฎหมายดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ใช้ทั่วไป ไม่ใช่กฎหมายที่ตราขึ้นสำหรับกรณีใดกรณีหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องออกโดยประชาชนเองหรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน⁷

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการนั้น องค์กรฝ่ายตุลาการมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและควบคุมการกระทำต่างๆ ทั้งเอกชนและของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น องค์กรตุลาการจึงมีภารกิจหลักในการให้ความคุ้มครองแก่หลักความชอบด้วยกฎหมายให้เกิดเป็นผลจริงจางขึ้น โดยการเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และหากการกระทำนั้น ก่อความเสียหายก็พิพากษาให้ผู้กระทำชดใช้ค่าเสียหายด้วย ในหลักนิติรัฐถือว่าความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการที่ไม่ต้องตกอยู่ในอำนาจครอบงำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสิ่งจำเป็น เพราะองค์กรตุลาการในนิติรัฐจะเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมองค์กรอื่นเพื่อคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่ในอีกด้านหนึ่งองค์กรตุลาการเองก็ต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ในระบบกฎหมายต่างๆ จึงต้องมีกลไกคอยตรวจสอบควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการ

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2542). ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย. หน้า 97.

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 99.

ให้ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการกระทำขององค์กรอื่นๆ กลไกที่ว่านี้อาจมีหลายระดับหลายวิธี อาทิเช่น การมีศาล 3 ชั้น ให้ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลล่าง การให้มีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคำพิพากษาศาลสูงสุดอื่นชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังเช่นในประเทศเยอรมัน เป็นต้น⁸

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ”⁹

1) “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐ และความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายนั้น อาจตกเป็นโมฆะหรือไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในทางกฎหมายตามที่มีผู้กระทำการดังกล่าวต้องการ หรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง

2) “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” กำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับเหตุผลเบื้องต้น “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ซึ่งอธิบายโดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐและหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่

กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้นั้น โดยปกติได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น

ส่วน “กฎหมายลำดับรอง” หรืออนุบัญญัติ อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับนั้น อาจให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐ

⁸ แหล่งเดิม. หน้า 100.

⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. หน้า 20 – 26.

ฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เช่นกัน แต่ “กฎหมายลำดับรอง” หรืออนุบัญญัตินั้น แท้ที่จริงแล้วก็คือการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งจะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติเท่านั้น¹⁰

2.1.3 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคมีที่มาจากแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่เห็นว่าความเสมอภาคตั้งอยู่บนพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่เกิดมามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ และทุกคนจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน มุมมองของสำนักกฎหมายธรรมชาติมองว่าสิ่งเหล่านี้มีและติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดและแม้จะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติรับรองไว้ สิ่งเหล่านี้ก็ยังคงมีผลบังคับใช้ได้ เพราะเป็นสิ่งที่ธรรมชาติที่รัฐและทุกคนไม่อาจปฏิเสธได้

หลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ มนุษย์จะดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีหากมนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันกับมนุษย์คนอื่นๆ ในสังคม อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคคงหมายถึงความเสมอภาคในทางกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ มิใช่หมายถึงความเสมอภาคในทางวัตถุสิ่งของ ซึ่งความเสมอภาคในทางกฎหมายนั้น อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิหรือในทางหน้าที่ก็ได้

ฝ่ายปกครองมีความผูกพันต่อหลักความเสมอภาค เพราะฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันเป็นการผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายหรืออำนาจในการกำหนดมาตรการที่จะเป็นการแทรกแซงสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงการกระทำใดที่อาจละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เนื่องจากภารกิจของฝ่ายปกครองโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์อันเป็นเรื่องเฉพาะราย ดังนั้น การละเมิดต่อหลักความเสมอภาคจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อกรณีเฉพาะเรื่องตั้งแต่ 2 กรณีขึ้นไปให้แตกต่างกัน โดยหลักแล้วการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันของฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจอิสระในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง แต่หากกฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบในทางกฎหมายและกำหนดผลไว้อย่างชัดเจน โดยมิได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการที่จะเลือกผลทางกฎหมายแต่อย่างใด เมื่อได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามองค์ประกอบในทางกฎหมายแล้ว แต่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามผลทางกฎหมาย

¹⁰ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (ม.ป.ป.). *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. หน้า 15 – 20.

ในกรณีนี้ ก็ถือเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคเช่นกัน เพียงแต่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในกรณีนี้เป็นการใช้กฎหมายอย่างผิดพลาด

หลักความเสมอภาคนั้นนำไปสู่ความผูกพันตนเองของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งความผูกพันดังกล่าวนั้นย่อมได้รับการยืนยันจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างต่อเนื่องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นมาโดยตลอด ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาจจะใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลที่สำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างมีเหตุผล และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในอนาคต¹¹

หลักความเสมอภาคนั้น มิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อแตกต่างแต่อย่างใด กล่าวคือ กรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน สองข้อเท็จจริง จะต้องนำข้อเท็จจริงทั้งสองนั้นมาเปรียบเทียบกันเสียก่อน แต่เนื่องจากไม่มีข้อเท็จจริงใดที่จะเหมือนทุกประการ การเปรียบเทียบกันจึงมีความหมายเพียงการเปรียบเทียบกันในสาระสำคัญเท่านั้น โดยบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือข้อเท็จจริงหนึ่งสามารถเปรียบเทียบกับอีกบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือข้อเท็จจริงหนึ่งได้โดยนำลักษณะที่เป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้นๆ เป็นจุดยึดโยงในการเปรียบเทียบ โดย Gerhard Leibholz เห็นว่า การพิจารณาว่าอะไรเป็นสาระสำคัญหรือไม่ นั้น มีเนื้อหาเช่นเดียวกับหลักข้อห้ามมิให้ใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งมีหลักอันเป็นสาระสำคัญว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ไม่ให้แตกต่างกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน ไม่ให้เท่าเทียมกัน” ดังนั้นจากหลักกฎหมายดังกล่าวมิได้ห้ามมิให้ปฏิบัติให้แตกต่างกัน แต่ในทางตรงข้ามการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกลับเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาค¹²

2.1.4 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นแนวคิดที่นานาอารยประเทศตระหนักดีว่าต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ โดยบางประเทศได้จัดเป็นหมวดหมู่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ แต่ในบางประเทศก็มีได้จัดเป็นหมวดหมู่ต่างหาก แต่การ

¹¹ สุรพงษ์ อินทรถาวร. (2549). การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. หน้า 25 – 26.

¹² บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 113.

รับรองสิทธิและเสรีภาพไปปรากฏอยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบัญญัติหลักว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อการคุ้มครองความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยให้อำนาจไว้แล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้

เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงได้มีการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และหลักประกันที่สำคัญ คือ หลักประกันการใช้สิทธิในทางศาลซึ่งถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

2.1.5 หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล

การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดจะก่อให้เกิดสภาวะอนาธิปไตยขึ้นในรัฐได้ และนำไปสู่การไม่มีสิทธิและเสรีภาพเหลืออยู่เลย ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองประชาชน จัดระเบียบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นๆ ในสังคมหรือต่อประโยชน์สาธารณะ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องอยู่ในเหตุผลที่ว่า เพื่อคุ้มครององค์กร

ของรัฐ เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคม และศีลธรรมอันดีของประชาชน กฎเกณฑ์ในการจัดระบบการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐต้องตระหนักถึงจึงมีดังนี้

1. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น

2. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ
3. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น
4. การกำหนดหน้าที่แก่รัฐที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพใหม่ๆ¹³

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ ซึ่งหลักนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น จะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้¹⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพสามารถทำได้ในกรณีเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นและในขณะเดียวกันเพื่อคุ้มครองสังคมด้วย เงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนต่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. หน้า 31 – 32.

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 289.

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้คือรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด เนื่องจากหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นมีว่า สิ่งที่จะมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น สิ่งนั้นต้องผ่านการยินยอมหรือการบัญญัติออกมาจากประชาชน อันเป็นไปตามหลักสัญญาประชาคมของรูสโซ การที่ตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ก็แสดงให้เห็นว่า เป็นการที่ประชาชนได้ยินยอมให้ตัวแทนของตนออกกฎหมายดังกล่าวมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมาย ข้อยบังคับใดๆ มาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้¹⁵

2.2 การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

เมื่อพิจารณาการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรของรัฐทั้งสามองค์กร ได้แก่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ องค์กรที่ใช้อำนาจแล้วมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารในทางปกครอง หรือ “ฝ่ายปกครอง” เมื่อการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ประกอบกับปัจจุบันรัฐสมัยใหม่มีภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีมากขึ้นตามไปด้วย ฉะนั้นเพื่อควบคุมให้ฝ่ายปกครองดำเนินภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในทางที่ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งรวมถึงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วยรัฐ จึงจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้ครอบคลุมทุกๆ ด้าน และมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.2.1 วัตถุประสงค์แห่งการควบคุมตรวจสอบ

องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมา ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งภายในองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารยังแบ่งได้อีกเป็นสองส่วน คือ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารในทางนโยบายหรือรัฐบาล ซึ่งจะทำหน้าที่กำหนดแนวทางหรือนโยบายการ

¹⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. เล่มเดิม. หน้า 138 – 139.

บริหารราชการแผ่นดิน แต่องค์กรที่จะทำให้องค์กรดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลได้เป็นรูปธรรม หรือเรียกว่าเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารในทางปกครอง หรือที่เรียกกันว่า “ฝ่ายปกครอง” นั่นเอง

การควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น สามารถควบคุมได้สองแบบ ทั้งนี้พิจารณาจากวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมที่แตกต่างกัน ได้แก่ การควบคุมเหนือการกระทำของฝ่ายปกครองและการควบคุมเหนือบุคคลในฝ่ายปกครอง

(1) การควบคุมเหนือการกระทำของฝ่ายปกครอง

“การกระทำของฝ่ายปกครอง” ถือว่าเป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครองหรือเป็นความมุ่งหมายหลักของการควบคุมฝ่ายปกครอง¹⁶ ซึ่งการกระทำทางปกครองที่ว่านี้หมายถึงการใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชนเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำในขอบเขตของกฎหมายเอกชนซึ่งต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน

การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองสามารถแบ่งได้เป็น การกระทำทางกายภาพ และการกระทำในทางกฎหมาย

การกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังกายภาพลงมือกระทำอย่างหนึ่งขึ้น เช่น การรื้อถอนอาคาร ซึ่งเมื่อลงมือปฏิบัติการแล้วการกระทำดังกล่าวย่อมไม่มีปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของการกระทำ แต่หากการปฏิบัติทำให้เกิดความเสียหายขึ้นจึงจะพิจารณาว่าเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง การกระทำทางกายภาพจึงไม่มีการควบคุมก่อนทำการ แต่มีการแก้ไขภายหลังการกระทำภายใต้หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

ส่วนการกระทำในทางกฎหมาย หรือนิติกรรมทางปกครอง เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่กระทำการแทนรัฐ เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมความสมบูรณ์ หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว เพราะรัฐจะมีอำนาจเพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังนั้นเมื่อก้าวถึง “การควบคุมการกระทำทางปกครอง” จึงหมายถึงการควบคุมการกระทำในทางกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมการกระทำทางกายภาพ

การควบคุมการกระทำทางปกครองสามารถแบ่งการควบคุมได้เป็นสองประเภทตามวัตถุประสงค์ของการควบคุม ได้แก่

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ ข (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. หน้า 23.

ก. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ ความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ คือ กระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจกระบวนการขั้นตอนการใช้อำนาจและแบบของการกระทำ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาอีกด้วย ซึ่งจะพิจารณาในรายละเอียดหรือเนื้อหาของการกระทำทางปกครองนั้น ว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทหรือหลักกฎหมายทั่วไปหรือไม่ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความบกพร่อง การกระทำทางปกครองนั้นเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุและมีความแน่นอนชัดเจน

ข. การควบคุมความเหมาะสมของการกระทำทางปกครอง เป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจได้ ฝ่ายปกครองมีการใช้ดุลพินิจภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

(2) การควบคุมเหนือบุคคลในฝ่ายปกครอง

การควบคุมเหนือ “บุคคล” เป็นส่วนหนึ่งที่จะมีผลต่อการควบคุมการกระทำทางปกครอง เพราะการควบคุมตัวบุคคลที่เป็นผู้กระทำการได้ย่อมจะส่งผลให้การกระทำทางปกครองสามารถบรรลุเป้าหมายได้เช่นกัน¹⁷ การควบคุมเหนือตัวบุคคลยังสามารถแบ่งเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาและการควบคุมโดยผู้กำกับดูแล

การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชารวมถึงการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิจารณาโทษ เป็นการควบคุมโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามีอำนาจทั่วไปซึ่งตนมีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชา ควบคุมตรวจสอบความประพฤติของผู้ใต้บังคับบัญชา หากเห็นว่าเป็นการประพฤติที่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการและลงโทษได้ ทั้งนี้ โดยได้รับความรับผิดชอบเป็นเครื่องมือในการควบคุม การควบคุมโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ เพราะเป็นการบริหารจัดการบุคลากรภายในฝ่ายปกครององค์กรผู้ใช้อำนาจอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ย่อมไม่สามารถแทรกแซงอำนาจบังคับบัญชาภายในองค์กรฝ่ายปกครองได้

ส่วนการควบคุมโดยผู้กำกับดูแลนั้น เป็นกรณีที่องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นและจะไม่มีอำนาจบังคับสั่งการลงโทษฝ่ายปกครองใดๆ ทั้งสิ้น ตัวอย่างการควบคุมโดยผู้กำกับดูแล เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น

¹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ ข แหล่งเดิม. หน้า 32.

2.2.2 รูปแบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

เนื่องจากการใช้อำนาจจะต้องกระทำผ่านองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐจึงมิใช่การตรวจสอบที่ตัวอำนาจแต่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อควบคุมและถ่วงดุลมิให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น นอกจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารและ องค์กรฝ่ายตุลาการ จะเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ยังมีการกำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วย

หากแบ่งวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่มุ่งหมายจะควบคุมตรวจสอบ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์กับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากแบ่งประเภทการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรและการควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอก

1) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร เฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุมทั้ง 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ กับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ การควบคุมภายในองค์กรนั้น จะมีเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารนั้นขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบการบริหารของรัฐ ที่มาจากหลักการรวมอำนาจ¹⁸ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บางส่วนอาจจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ ทุกอย่างจะรวมศูนย์อยู่ที่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ ดังนั้น การควบคุมภายในฝ่ายบริหารอาจทำได้ 2 วิธี คือ¹⁹

ก. การร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่ง การควบคุมภายในนั้นจะพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการใดลงไป อาจจะร้องเรียนไปยังอธิบดี หรือผู้ออกคำสั่งนั้นว่าการมีคำสั่งนั้นไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าหากอธิบดีเห็นว่าไม่ชอบอาจจะยกเลิกคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลง

¹⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ ค. (2546). *กฎหมายปกครอง* 2. หน้า 54.

¹⁹ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2545). *หลักกฎหมายมหาชน*. หน้า 464 – 465.

แก้ไขคำสั่งเสีย แต่ถ้าเห็นว่าถูกต้องก็จะยืนยันคำสั่งถูกต้อง กรณีนี้เป็นการร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่งนั่นเอง

ข. การร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง การร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งมีปัญหาคือ ผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งสามารถตรวจสอบแก้ไขคำสั่งนั้นๆ ได้เพียงใด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ

ระบบที่หนึ่ง ถือว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า ความสัมพันธ์เป็นความสัมพันธ์ในเชิงบังคับบัญชา โดยหลักจึงถือว่าผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เหมาะสม ยกเว้นกฎหมายกำหนดไว้ว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นใดชั้นหนึ่งนั้นให้เป็นที่ที่สุด

ระบบที่สองคือ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาจะเข้าตรวจสอบได้นั้นต้องเป็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาจะไปตรวจสอบในเชิงความเหมาะสมไม่ได้ ในประเทศไทยจะเน้นการใช้ระบบแรก คือ ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะตรวจสอบทั้งแง่ความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมต่างๆ ได้ด้วย

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งต่ำกว่านั้น รูปของสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ เป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งต่ำกว่ารองลงไป ตามลำดับต่อเนื่องกัน เนื่องจากปกติผู้บังคับบัญชาจะมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ครอบคลุมไปถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ระดับรองลงไป อีกทั้งผู้บังคับบัญชาก็ยังต้องรับผิดชอบต่อผลดีและผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำต่างๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชา แต่การที่จะให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจบังคับบัญชาทุกเรื่องแต่เพียงผู้เดียวอาจทำให้เกิดผลเสียต่องานในความรับผิดชอบได้ ฉะนั้น ในบางกรณีผู้บังคับบัญชาจึงอาจมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความเหมาะสมมีอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องแทนตนได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชานั้นมีอำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

ก. การควบคุมบังคับบัญชา อำนาจควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ การที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชานั้นถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างหนึ่ง แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าอำนาจเช่นนั้นมียุ²⁰

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก (2531). ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง. หน้า 212.

ข. การควบคุมกำกับ ในขณะที่การควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ถือว่าเป็นอำนาจทั่วไป แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดก็ถือว่าเป็นอำนาจนั้นอยู่แล้ว แต่ในทางตรงกันข้าม อำนาจควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคือ อำนาจในการควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่ได้รับการก่อตั้งขึ้น โดยกฎหมายและควบคุมได้เท่าที่กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับ สามารถควบคุมองค์กรผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยจะไม่เข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระในการดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจนั้นๆ ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มีการกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นอิสระในการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

2) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการใช้ขององค์กรต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบในแต่ละขั้นตอนของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งถือเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่ใช้อำนาจต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและครอบคลุมในทุกขั้นตอนของกระบวนการใช้อำนาจรัฐอย่างครบถ้วน การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอาจแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การควบคุมตรวจสอบโดยทางการเมือง การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการและการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยทางการเมือง

การควบคุมและการตรวจสอบโดยทางการเมืองเป็นการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อันได้แก่การออกกฎหมาย และหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับระบบรัฐบาลหรือรูปแบบของรัฐบาลของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตามการควบคุมและการตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาที่ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่จะทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นการควบคุมตรวจสอบที่มีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบเชิงนโยบายหรือควบคุมตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญๆ เท่านั้น

(2) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการควบคุมที่สามารถให้ความเป็นธรรมกับผู้ที่มีความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างแท้จริง โดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบด้วยกฎหมายจึงมีหลักการที่ให้ความคุ้มครองกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองได้ดีกว่าการควบคุมโดยวิธีอื่น ซึ่งหากเป็นกรณีที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะใช้กลไกของศาลเพื่อขอรับการเยียวยาความเสียหายได้

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้นเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจศาลพิพากษาว่า การกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ไม่บังคับใช้การกระทำนั้น แก่กรณีของตน และหรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนก็ได้แล้วแต่กรณี

ในบรรดาการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองทุกระบบ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการเป็นการให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ดังนั้น จึงถือกันว่าประเทศใดที่ไม่มีระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ แม้ว่าประเทศนั้นจะมีการควบคุมฝ่ายปกครองระบบอื่นๆ อยู่แล้วก็ตาม ก็ไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง²¹ โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้²²

ก. ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีหลักประกันความอิสระของศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ ทั้งสิ้น

ข. เมื่อราษฎรได้ยื่นฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้นราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่า “ทุกข์” หรือความเดือดร้อนของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปัดเป่าภายในเวลาอันสมควร ซึ่งหลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่นๆ

ค. วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่

²¹ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2538). ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง. หน้า 7 – 9.

²² วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. หน้า 56.

ง. ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน โดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

รูปแบบขององค์กรตุลาการในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบศาลเดี่ยวซึ่งให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภททั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครอง รูปแบบศาลเดี่ยวนี้มักใช้ในกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดาและระบบศาลคู่ ซึ่งให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนคดีปกครองแยกให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัย ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

(3) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดจากแนวความคิดเรื่องการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นเรื่องการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ และควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนิน โดยภาครัฐหรือภาคเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ โดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นสถาบันทางการบริหารที่จำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเห็นความจำเป็นของการที่จะต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โครงสร้างระบบการบริหารดั้งเดิมไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เพราะเป็นโครงสร้างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านและการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้นอันเป็น โครงสร้างที่อึดอัดล่าช้า ภาระหน้าที่สำคัญขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ คือ การวางระเบียบ และการควบคุมกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่ากิจกรรมนั้นจะดำเนิน โดยรัฐหรือโดยเอกชนก็ตาม ดังนั้น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงต้องมีสถานะเป็นพิเศษอยู่ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารของรัฐ²³

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษคือ เป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่น

²³ วิษณุ วรรณุญ. (2538). องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (รายงานการวิจัย). หน้า 6-7.

หรือจากสถาบันทางการเมืองอื่น ทั้งนี้โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้นไม่ถึงกับจำเป็นต้องทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรตุลาการ นอกจากนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญยังมีลักษณะเฉพาะคือ การรวมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไว้ในองค์กรเดียว โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3 อำนาจ คือ

1. อำนาจในการออกระเบียบ เนื่องจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาในการตรากฎหมายมีความสลับซับซ้อนและใช้เวลานานในการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย แต่การวางระเบียบนั้น เป็นเรื่องที่ต้องเฝ้าติดตามการดำเนินกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างใกล้ชิดและต้องปรับกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับอย่างสม่ำเสมอให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ รัฐสภายังเป็นองค์กรที่ใหญ่เกินกว่าจะทำหน้าที่ที่ต้องอาศัยความคล่องตัวค่อนข้างสูง

2. อำนาจบังคับให้การเป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น แม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง แต่ด้วยโครงสร้างของฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จึงเป็นโครงสร้างที่ไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาลถือเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีผลประโยชน์ในทางการเมืองเกี่ยวข้องด้วย และฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครองถือเป็นเครื่องมือในการสนองนโยบายของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติภารกิจในการวางระเบียบและควบคุม เพราะการจะบรรลุวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนจะต้องอาศัยองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง

3. อำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น เนื่องจากองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่เป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่จะไม่ทำหน้าที่ในการวางกฎระเบียบ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการจึงไม่เหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชน เพราะองค์กรตุลาการจะต้องทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีและดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการพิจารณาเป็นหลัก

ลักษณะพิเศษดังกล่าวข้างต้นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ทำให้ห้ององค์กรประเภทนี้เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของการบริหารรัฐสมัยใหม่ ซึ่งถ้าปราศจากกลไกเหล่านี้โดยจำกัดรูปแบบโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองและการบริหารไว้ในรูป

แบบเดิมๆ รัฐจะตามไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมและจะเกิดปัญหาทางการบริหาร อันเป็นการบ่อนทำลายอำนาจของรัฐลงเสียเอง ลักษณะพิเศษในแง่สถานะขององค์กรและในแง่ของอำนาจหน้าที่ ทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถทำในสิ่งที่องค์กรอื่นๆ ทำไม่ได้ คือ ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางประการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวมทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและโดยเอกชนให้อยู่ในกรอบที่สมควรได้

เมื่อมีสถานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงต้องมีหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ค่อนข้างสูง ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ในต่างประเทศส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารแต่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร²⁴ ทั้งนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นขึ้น โดยแต่ละองค์กรมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการทุจริตจะควบคุมฝ่ายปกครองเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น โดยมีขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ การทุจริตต่อหน้าที่ การมีผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัว รวมไปถึงการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย หรือ องค์กรตรวจสอบการใช้จ่ายเงินคลัง ซึ่งจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบริหารการคลังหรืองบประมาณเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความถูกต้องมากที่สุดหรือองค์กรตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดการเลือกตั้ง การสร้างกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต

เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนั้น การศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต ความหมายของคำว่าทุจริตและการแบ่งประเภทของการทุจริตจะช่วยทำให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวมากยิ่งขึ้น

การทุจริตถือว่าเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ตลอดจนความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ การทุจริตอาจมีความหมายหลายมิติและมองได้หลายด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ

²⁴ ชลัช จงสืบพันธ์. (2551). *ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. หน้า 143.

เป็นเรื่องของการรับเงิน สิ่งของที่มีค่าเพื่อกระทำการหรือละเว้นกระทำการบางอย่าง นอกจากนี้ยังมี ความหมายไปถึงการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเหตุผลที่ไม่สมควรด้วย การทุจริตยังรวมถึงพฤติกรรมที่ เบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ปกติ เช่น การใช้อิทธิพลส่วนตัวบางประการ หากมองในมิติด้านกฎหมาย การทุจริตอาจตรงกับคำว่า การทุจริตในหน่วยงานราชการ ได้แก่ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งตาม ประมวลกฎหมายอาญาให้นิยามว่า การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับ ตนเองหรือผู้อื่น หากมองในมิติด้านศีลธรรม การทุจริต ได้แก่ การกระทำซึ่งละเมิดหลักแห่ง ศีลธรรมในเรื่องต่างๆ

มีนักคิดหลายท่านที่เห็นว่าการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอาชญากรรม ประเภทหนึ่ง อาทิ Bloch and Gei, Mackinney และ Clinard and Quinney เป็นต้น²⁵ โดยโสภ าชปิลมันย์ ซึ่งเป็นหนึ่งในนักคิดที่มีความเห็นตรงกันกับนักคิดข้างต้น เรียกการทุจริตต่อหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า อาชญากรรมคอปกขาว และอธิบายความหมายของอาชญากรรมคอปกขาวว่า หมายถึง²⁶ อาชญากรรมที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่ว่าจะในภาค ราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน และได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวในทางมิชอบเพื่อแสวงหา ผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งในอดีตขอบเขตของอาชญากรรมคอปกขาวมักมุ่งเพียงการแสวงหา ผลประโยชน์ส่วนตัวจากตำแหน่งหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานรัฐวิสาหกิจใน ลักษณะของการทุจริต แต่ในปัจจุบันขอบเขตของความหมายได้ขยายไปครอบคลุมถึงการแสวงหา ผลประโยชน์โดยมิชอบของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในภาคเอกชน รวมทั้งการแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ระหว่างบุคคลระดับสูงของเอกชนกับหน่วยงานของรัฐด้วย ด้วยเหตุนี้อาชญากรรม คอปกขาวจึงมักถูกขนานนามว่าเป็นอาชญากรรมของชนชั้นสูง ในขณะที่อาชญากรรมพื้นฐาน เป็นอาชญากรรมของชนชั้นต่ำ อาชญากรรมของชนชั้นสูงแม้จะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรง แต่ก็มีความหมายปลายทางที่มุ่งถึงประโยชน์ตอบแทนในทางมิชอบด้วยกฎหมาย อย่งไรก็ดี การควบคุมอาชญากรรมคอปกขาวมักเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนมาก เพราะการประกอบอาชญากรรม ดังกล่าว นอกจากจะเกี่ยวข้องกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นที่ยกย่องของสังคมแล้ว การประกอบ อาชญากรรมคอปกขาวยังมีลักษณะซ่อนเร้นจากสายตาของสาธารณะชนและสื่อมวลชนอีกด้วย การค้นพบและการเปิดเผยเกี่ยวกับอาชญากรรมประเภทนี้จึงมีลักษณะต่ำมาก ทั้งนี้ นักอาชญาวิทยา เชื่อว่าอาชญากรรมดังกล่าวน่าจะแพร่กระจายอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา

²⁵ ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ, สิหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. (2548). การศึกษากฎหมายและความต้องการ เบื้องต้นของหน่วยงาน ในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ ต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (รายงานการวิจัย). หน้า 10 - 12.

²⁶ โสภ าชปิลมันย์. (2530). อาชญากรรม: ปัญหาที่ควรแก้ไขในสังคมปัจจุบัน. หน้า 11.

ลักษณะของการทุจริต²⁷

1. คนที่กระทำผิดจะมีตำแหน่งฐานะหน้าที่การงานสูงพอที่จะมีอำนาจดำเนินการที่ไม่ชอบได้
2. การประกอบอาชญากรรมคอปกขาวจะมีความสลับซับซ้อน มีลักษณะซ่อนเร้นจากสายตาและการสังเกต
3. อาชญากรจะเป็นผู้รับราชการ รัฐวิสาหกิจและนักการเมือง ซึ่งเป็นบุคคลที่สังคมยอมรับ มีคนคบหาสมาคมด้วยมาก หรือถือว่าอาชญากรกลุ่มนี้มีความรู้ การศึกษาที่ดี และมีบุคลิกที่น่าเชื่อถือ
4. เป็นการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายอาญา ละเมิดกฎหมายอาญาที่บัญญัติไว้ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาลงโทษทางศาล
5. ผู้ที่กระทำผิดจะมีสถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม และสถานภาพทางการเมืองอยู่ในระดับสูง การที่อยู่ในสถานภาพสูงทำให้ง่ายต่อการทำความผิด
6. ใช้เทคนิคและการวางแผนที่มีประสิทธิภาพสูง มีเงื่อนไขยุ่งยากสลับซับซ้อน ซึ่งเป็นการยากแก่การสอบสวนและพิจารณา
7. เป็นการทำความผิดที่ทำให้ผลประโยชน์สูง มีวิธีการดำเนินชีวิตอยู่ท่ามกลางพลเมืองดีทั่วไป

สาเหตุของการการทุจริต

1. การแข่งขันทางธุรกิจที่สูง การจะประสบความสำเร็จในการแข่งขันจึงต้องมีการแย่งชิงและฉวยโอกาสซึ่งบางครั้งก็นำไปสู่การละเมิดกฎหมาย
2. การใช้ความรู้ ความชำนาญจากการประกอบธุรกิจในการหาช่องทางเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยหลีกเลี่ยงกฎหมาย
3. การดำรงอยู่ในตำแหน่งที่สูงทำให้ความต้องการทางวัตถุสูงตาม โดยหวังให้ตนเองเทียบเท่ากับคนที่อยู่ในสังคมชั้นสูง การละเมิดกฎหมายเพื่อแสวงหาวัตถุจึงเกิดขึ้น
4. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีโอกาสติดต่อกับนักธุรกิจ หรือนักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล การร่วมมือกันเพื่อแสวงหาประโยชน์ร่วมกันจึงเกิดขึ้น

นอกจากนี้ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมก็เป็นการทุจริตประเภทหนึ่ง เนื่องจากการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมายและละเมิดต่อจริยธรรม ในสถานการณ์ที่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ทับซ้อนเข้ามา ส่งผลให้มีการใช้อำนาจไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ และทำให้ละทิ้งคุณธรรมในการ

²⁷ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สีนานาท ประยูรรัตน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 15.

ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้ผลประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน สถาบันและสังคมต้องเสียไป ซึ่งผลประโยชน์ที่เสียหายอาจเป็นผลประโยชน์ทางการเงิน คุณภาพการบริการ ความเป็นธรรมในสังคม ตลอดจนคุณค่าอื่นๆ รวมถึงโอกาสในอนาคต

2.3.1 ความหมายของคำว่าททุจริต

คำว่า ททุจริต นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 และพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 ให้ความหมายไว้เช่นเดียวกันว่าประพฤดิชั่ว คดโกง ไม่ซื่อตรง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) ให้คำนิยาม “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 ให้คำนิยาม “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้ตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ในสังคมไทยก็มีถ้อยคำที่เรียกรวมการทุจริตอยู่เช่นกัน คำนั้นคือ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” นั่นเอง ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐ ปรากฏจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ว่ามีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและยังมีเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยนักกฎหมายและนักวิชาการของไทยหลายท่านได้ให้คำนิยามไว้แตกต่างกันไป กล่าวคือ

ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ ได้ให้ความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้โดยแยกเป็น 2 คำ กล่าวคือ การฉ้อราษฎร์ หมายถึง การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกร้องประโยชน์จากราษฎรเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่างๆ ให้แก่ทางราชการมากกว่าที่ควร หรือเรียกว่า “การโกงเงินประชาชน” นั่นเอง ส่วนอีกคำหนึ่งคือ บังหลวง มีความหมายว่า การกระทำด้วยประการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยปกติเรียกกันว่า “โกงเงินหลวง” หรือการนำของหลวงมาเป็นสมบัติของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำโดยปลอมแปลงเอกสารการใช้จ่ายเงิน หรือทุจริตทางการบัญชี²⁸

เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกและรับสินบนจากราษฎร พอจะจัดเข้าได้ในประเภทฉ้อราษฎร์ คือ เป็นการเรียกเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติราชการเป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำ

²⁸ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์. (2517, มีนาคม). *คอร์รัปชัน: มะเร็งในระบบราชการ*. หน้า 7 – 9.

ทุจริตต่อหน้าที่เสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ จะกระทำโดยสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม²⁹

ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ใช้คำว่า “น้อราษฎ์บังหลวง” อย่างที่มีความหมายเหมือนคำว่า “Corruption” ในภาษาอังกฤษซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างไว้ เนื่องจากเห็นว่ายังมีข้อโต้แย้งกันระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านกล่าวคือ บางท่านให้ความหมายคำว่า “น้อราษฎ์บังหลวง” เฉพาะการเบียดบังยกยอทรัพย์สินของรัฐและของสาธารณะเท่านั้น ซึ่งมีความหมายแคบกว่า Corruption แต่บางท่านก็มีความเห็นว่าน่าจะรวมถึงการกินสินบาทคาดสินบนและแสวงหาอำนาจโดยวิธีการอันผิดทำนองคลองธรรมด้วยเช่นเดียวกับคำว่า Corruption³⁰

นอกจากคำว่าน้อราษฎ์และบังหลวงแล้ว ยังมีอีกคำหนึ่งซึ่งนำมาใช้เสมอๆ ในการกล่าวถึงการทุจริต นั่นคือ การกินสินบาทคาดสินบน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับเงินตอบแทนค่าบริการ หรือค่าตอบแทนเนื่องจากราษฎรต้องการให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย แตกต่างจากคำว่าน้อราษฎ์ กล่าวคือ น้อราษฎ์นั้นเป็นกรณีเฉพาะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ หรือต้องให้บริการราษฎรอยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการหาผลประโยชน์จึงเรียกร้องค่าตอบแทน อาจจะเป็นในรูปของเงินที่อ้างว่าเป็นค่าธรรมเนียม หรือค่าวิ่งเต้น หรือสุดแล้วแต่กรณี³¹

ส่วนคำในภาษาต่างประเทศที่มีความหมายตรงกับคำว่า “ทุจริต” ได้แก่คำว่า Corruption หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและน้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลียงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ และสิทธิของผู้อื่น³² นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น³³ ทั้งนี้ คำว่า “Corruption”³⁴ มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน หมายถึง การทำลาย การละเมิด กฎหมายและจริยธรรม รวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำด้วย Webster’s New World Dictionary of the American Language อธิบายไว้ว่า

²⁹ กมล สกตเดชา. (2525). การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ: บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย. หน้า 71.

³⁰ แหล่งเดิม. หน้า 72.

³¹ สุภัตรา เพชรมนู และพวงเพชร สุรัตน์กุล. (2518). ผลสืบเนื่องของน้อราษฎ์บังหลวงในอดีตที่มีต่อการคอร์รัปชันของข้าราชการไทยในปัจจุบัน (รายงานการวิจัย). หน้า 7 – 8.

³² ชาลินี ถนังงาน อ้างถึงในณัฐวิ ดิมา. (2545). การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน โดยองค์กรอิสระของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 5.

³³ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 19.

³⁴ กมล สกตเดชา. เล่มเดิม. หน้า 81 – 82.

Corruption มาจากภาษาอังกฤษสมัยกลางและภาษาฝรั่งเศสสมัยเก่า รากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Corruptio มีคำแปลและความหมายหลายนัย คือ การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำที่กลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย ความเสื่อมทราม การกินสินบน เลื่อมสลายหรือเน่าเปื่อย สิ่งของหรืออิทธิพลใช้ในทางที่ผิด เป็นต้น

ตามคำแปลอย่างไม่เป็นทางการในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร “Corruption” หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำหลายลักษณะ เช่น การให้และการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต การเข้ามีส่วนได้เสียสำหรับตนหรือผู้อื่น การให้ตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูง หรือการให้ประโยชน์แก่ญาติพี่น้อง การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เป็นต้น กล่าวได้ว่าในขณะนี้ยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างกันในเรื่องของสภาพวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในประเทศต่างๆ³⁵

2.3.2 การแบ่งประเภทของการทุจริต

อาจกล่าวได้ว่าการทุจริตนั้นมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องมีการกระทำที่มิชอบโดยอาศัยโอกาสจากตำแหน่งหน้าที่และประการที่สอง มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ แต่ในปัจจุบันยังคงมีแนวโน้มที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดขอบเขตของการกระทำว่าการกระทำนั้นเป็นการทุจริตหรือไม่อยู่เป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น

1. จำทูล กองสาร และคณะ³⁶ ได้แบ่งรูปแบบของการทุจริตออกเป็น 6 ประเภท คือ
 - 1) ฝ่าฝืน หลีกเลียงหรือบิดเบือน ระเบียบแบบแผนหรือกฎข้อบังคับ
 - 2) จูงใจ เรียกร้อง บังคับ ช่มชู้ หน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้ง เพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวกพ้อง
 - 3) สมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉยหรือละเว้นการกระทำในการที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบตามหน้าที่
 - 4) ยักยอก เบียดบัง ซึ่งทรัพย์สินของทางราชการ
 - 5) ปลอมแปลงหรือทำการใดๆ อันเป็นเท็จ

³⁵ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ และองอาจ เทียนศิริ (2547). การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2) หัวข้อ การฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (รายงานการวิจัย). หน้า 7.

³⁶ จำทูล กองสาร และคณะ. (2515). ปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการไทย. อ้างถึงใน ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, สีนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 16.

6) มีผลประโยชน์ร่วมกันในกิจกรรมบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตน บันดาลประโยชน์ได้

2. สมจิตต์ ห้องสำเร็จ³⁷ ได้แบ่งรูปแบบของการทุจริตออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) การกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยแยกเป็น “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการใดๆ หรือละเว้นการกระทำใดๆ ข่มขืนใจ จูงใจ เรียกหรือ รับทรัพย์สินใดๆ หรือประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และ “ความผิดต่อเจ้าพนักงาน” คือ การที่บุคคลธรรมดากระทำการทุจริต

2) การกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรมหรือจรรยาบรรณ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้ใหญ่ให้นำเอาผู้ได้บังคับบัญชาไปใช้ในกิจการส่วนตัว

3) การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยชอบด้วย กฎหมายและชอบด้วยศีลธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายและจรรยาบรรณ ใกล้เคียงกับ รูปแบบที่สอง เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินค่าตอบแทนต่างๆ ตามตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับ แต่งตั้ง ซึ่งมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการไม่ชอบด้วยศีลธรรม แม้จะมีกฎหมายหรือระเบียบกำหนด ค่าตอบแทนเหล่านั้น เพราะย่อมได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นประจำอยู่แล้ว

3. เฮอร์แมน โฟเนอร์³⁸ กล่าวถึงการใช้อำนาจหน้าที่หรืออำนาจในทางมิชอบของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) ไม่ได้ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

2) การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ก่อให้เกิดการสูญเสียแก่หน่วยงานของรัฐ

3) การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกินขอบเขตแห่งอำนาจที่มีอยู่

4. แคลด์เวลล์³⁹ ได้จำแนกรูปแบบของการทุจริตไว้ 4 ประการ คือ

1) การรับสินบนโดยตรง

2) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวศิผดปกติโดยที่ไม่อาจอธิบายได้ว่าทรัพย์สินที่มีอยู่ ได้มาอย่างไร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

3) การใช้อิทธิพลทางการเมืองและการกดดันเพื่อการปกป้องคุ้มครองการกระทำ ของอาชญากรหรือการคอยรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอาชญากร

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายมีส่วนร่วมในธุรกิจขององค์การอาชญากรรม

³⁷ สมจิตต์ ห้องสำเร็จ. *ปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย*. อ้างถึงใน ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, สิหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 17.

³⁸ นวลจันทร์ ทศนชัยกุล. (2542). *อาชญากรรม (การป้องกัน: การควบคุม)*. หน้า 195.

³⁹ แหล่งเดิม.

ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดขอบเขตของการกระทำว่าการกระทำนั้นเป็นการทุจริตหรือไม่ที่ประชุมระหว่างประเทศจึงได้จำแนกประเภทของการทุจริตไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่⁴⁰

1. จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่และฐานะของผู้กระทำ กล่าวคือ เลขาธิการสหประชาชาติ (UN Secretary) ได้เสนอแนะไว้ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อนักโทษว่า การทุจริตนั้นอาจกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่และฐานะที่แตกต่างกัน การจำแนกในลักษณะนี้มีประโยชน์ในแง่การหาวิธีป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม เช่น ความร้ายแรงและขนาดของการทุจริตที่กระทำโดยผู้นำประเทศ รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐย่อมไม่เหมือนกับการทุจริตซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อย เจ้าหน้าที่ศุลกากรหรือตำรวจจราจร

ประเทศต่างๆ จะมีกฎหมายกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดและมีโทษตามกฎหมายอาญา และโทษสำหรับผู้กระทำการทุจริตซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ส่วนใหญ่แล้วจะได้รับโทษที่หนักกว่าผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อย เพราะความเชื่อที่ว่า การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่า แต่ความเป็นจริงแล้วก็ยังไม่มียุทธวิธีหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวว่าการทุจริตซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อยจะก่อให้เกิดความเสียหายน้อยกว่าหรือการทุจริตเพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม การทุจริตไม่ว่าระดับใดก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยส่วนรวมทั้งสิ้น

2. การจำแนกตามวิธีการ ด้วยลักษณะของการทุจริตส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ทำกันโดยไม่เปิดเผยระหว่างผู้ให้สินบนกับผู้รับสินบน ซึ่งถือเป็นการทุจริตตามโอกาส และเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวในระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อย แต่มีการทุจริตอีกประเภทหนึ่งซึ่งกระทำกันเป็นระบบและมีขนาดใหญ่ โดยมีกระบวนการใหญ่โต ซับซ้อน มีผู้ร่วมกระทำผิดกันเป็นกลุ่ม เป็นการทุจริตระดับข้ามชาติหรือระหว่างประเทศซึ่งก่อความเสียหายเป็นอย่างมาก เพราะผู้กระทำทุจริตเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกเพื่อกระทำความผิดร้ายแรงอื่นๆ เช่น ค้ายาเสพติด อาวุธ หรือการก่อการร้าย เป็นต้น

การทุจริตอย่างเป็นระบบยังเกิดขึ้นในกระบวนการธุรกิจระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของผู้นำและผู้บริหารประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจหรืออนุมัติโครงการใหญ่ การทุจริตประเภทนี้แม้ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประกอบอาชญากรรมอื่น แต่ก็ส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศได้เช่นกัน เนื่องจากมูลค่าของโครงการและจำนวนเงินที่ต้องเสียไปกับการกระทำดังกล่าว⁴¹

⁴⁰ ศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ. (2539). *ปัญหาการคอร์รัปชัน*. หน้า 36 – 37.

⁴¹ แหล่งเดิม.

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับวินัย

ความหมายของคำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ ส่วนความหมายตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่ปรากฏว่าได้มีการให้ความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้แต่อย่างใด แต่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือสำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมายไว้เป็นสองนัย นัยที่หนึ่ง หมายถึง ระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดถือปฏิบัติ ส่วนนัยที่สอง หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงออกมาในทางที่ถูกที่ควร เป็นการควบคุมตนเองให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้⁴² นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. ยังให้ความหมายอีกว่า วินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้⁴³

นอกจากนี้ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้คำนิยามและข้อพิจารณาของคำว่า “วินัย” ไว้หลายประการ ได้แก่ วินัย หมายถึง การฝึกหัด (ทางจรรยา) การศึกษา การอบรม การสำรวมตามข้อบัญญัติ ข้อบังคับ ความประพฤติดี ความสุภาพ ความมีระเบียบ⁴⁴ หรือวินัยอาจพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะนามธรรม หมายถึง ลักษณะของพฤติกรรมที่แสดงออก เป็นการควบคุมตนเอง การยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา ความเป็นระเบียบ หรืออยู่ในแบบแผน และวินัยในลักษณะรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนในองค์กร ในหมู่ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวังสำหรับคนในวงการณ์ว่า “วินัย”⁴⁵ หรือวินัยในแง่มุมที่เป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้สำหรับคนในวงการหรือกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ซึ่งในแต่ละวงการหรือกลุ่มอาชีพจะมีความแตกต่างกันทั้งในเนื้อหาสาระ ความเคร่งครัดในการยึดถือปฏิบัติ และในอีกแง่มุมหนึ่งคือ การลงโทษการปราบปรามผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ วินัยใน

⁴² สำนักงาน ก.พ. (2531). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518*. หน้า 1.

⁴³ สำนักงาน ก.พ. (2523). *คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518*. หน้า 1.

⁴⁴ สุวรรณ โรจนวิภาต และเซ่ง ดันเจริญสุข. (2497). *คู่มือบรรยายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน*. หน้า 121.

⁴⁵ กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2528). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. หน้า 2 – 3.

ความหมายของทางสังคม หมายถึง ความคาดหวังของสังคมที่จะให้บุคคลประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกที่ควร อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ตนเองและสังคม เช่น การประกอบสัมมาอาชีพด้วยความขยันหมั่นเพียร มีความรับผิดชอบ การปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น และวินัยในความหมายของการบริหารจะมีความหมายหลายลักษณะ เช่น ลักษณะที่เป็น “การควบคุมตนเอง” มุ่งในแง่ของการพัฒนาตนเอง ซึ่งอาจเรียกว่า อัตวินัย ลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้พฤติกรรมเป็นระเบียบ มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กร และลักษณะที่เป็น “กระบวนการทางนิติธรรม” มุ่งไปที่กระบวนการตามกฎหมายในการพิจารณาความผิดทางวินัย⁴⁶

กล่าวโดยสรุป “วินัย” หมายถึง ระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มบุคคลในแต่ละวงการหรือกลุ่มอาชีพให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุจุดหมายของวงการหรือกลุ่มอาชีพ ดังนั้น วินัยของหน่วยงานของรัฐก็คือ ระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุจุดหมายของหน่วยงานของรัฐที่มุ่งจัดระเบียบการดำเนินชีวิตของประชาชนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และจัดทำบริการสาธารณูปโภคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี

วินัยอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. วินัยส่วนตัว เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในแบบที่ดี โดยมีจุดหมายเพื่อความดี ความเจริญของตนเอง และส่งผลความดีความเจริญของบุคคลนั้นๆ ไปถึงส่วนรวมด้วย จุดมุ่งหมายของวินัยส่วนตัวจึงมุ่งเน้นที่ความพอดีพอสมควรแก่สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม เช่น การตั้งใจประกอบอาชีพ ขยันขันแข็ง การอดสูหาหยาบคาย โดยตั้งใจให้เกิดผลดีที่สุดและโดยสุจริต ไม่ทรยศคดโกงผู้ใด เป็นต้น ส่วนการกระทำบางอย่างที่ในทางศาสนาถือว่าไม่ควรทำ เช่น การฆ่าสัตว์ การดื่มสุรา เป็นต้น เช่นนี้ไม่อยู่ในจุดหมายของวินัยส่วนตัวบุคคลที่จะต้องระวังรักษาเพราะเกินความพอดีพอควรแก่สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม

ข. วินัยของวงการต่างๆ เป็นข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนส่วนรวมในวงการนั้นๆ มีจุดหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของหน่วยงาน จุดมุ่งหมายของในแต่ละวงการจึงเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับกลุ่มบุคคลนั้นๆ ว่าสิ่งใดจัดว่าเป็นวินัยซึ่งผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดนี้ก็จะถูกลงโทษบ้าง นอกจากนี้ยังมีวินัยของวงการวิชาชีพ โดยเฉพาะซึ่งเป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนที่ประกอบวิชาชีพนั้นๆ และถือเป็นจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย ซึ่งนอกจากจะมีจุดหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการประกอบ

⁴⁶ สำนักงาน ก.ค. (2529). *วินัยข้าราชการครู*. หน้า 1 – 2.

วิชาชีพนั้นแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นอีกด้วย การรับราชการก็ถือเป็นการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง วินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นทั้งวินัยและจรรยาวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

2.4.1 จุดมุ่งหมายของวินัย

ในการดำเนินการขององค์กรโดยทั่วไป จะต้องมีการจัดระเบียบภายในขององค์กร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรเป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรนั้นๆ การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐได้กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกว่า “วินัย” ด้วยจุดมุ่งหมายที่อาจแยกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เป็นกรณีที่มุ่งหมายเพื่อผลงานของทางราชการเป็นหลัก เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยแล้ว ย่อมจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ด้วยความตั้งใจและอุทิศตนให้กับทางราชการจนงานสำเร็จตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

(2) เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาในราชการ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐโดยส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ดังนั้นหากประชาชนไม่ศรัทธาในงานของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของมหาชนได้ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิตซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายของหน่วยงานของรัฐและจุดมุ่งหมายของวินัย มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การกระทำใดจะเป็นการขัดขวางหรือบั่นทอนการบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงานของรัฐ การกระทำนั้นก็จะถูกกำหนดเป็นวินัยต้องห้าม ส่วนการกระทำใดจะเป็นการสนับสนุนหรือส่งเสริมการบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงานของรัฐ การกระทำนั้นก็จะถูกกำหนดเป็นวินัยที่พึงปฏิบัติ แต่ถ้าการกระทำใดไม่เป็นการขัดขวางหรือสนับสนุนการบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงานของรัฐ การกระทำนั้นก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อพึงปฏิบัติ แต่สำหรับในวงการวิชาชีพบางอย่างอาจกำหนดวินัยให้กว้างกว่านั้นเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ เช่น ครู ตำรวจ เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีที่ข้อกำหนดวินัยมีความหมายกว้างๆ ไม่ชัดเจน เช่น ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย หรือต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นต้น เมื่อจะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดเป็นการกระทำผิดวินัยหรือไม่นั้น จะต้องวิเคราะห์ดูว่าการกระทำนั้นกระทบถึงจุดมุ่งหมายของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ กล่าวคือ กระทบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของชาติ หรือความผาสุกของประชาชนหรือไม่

ถ้ากระทบถึงก็ต้องห้าม แต่ถ้าไม่กระทบถึงก็ไม่ต้องห้าม ตัวอย่างเช่น การเสพสุรา หากเสพแล้วไม่มีเรื่องเสียหาย ไม่กระทบถึงจุดมุ่งหมายของหน่วยงานของรัฐก็ไม่ใช่ความผิดวินัย แต่ถ้าเสพแล้วมีเรื่องเสียหายมาถึงหน่วยงานของรัฐก็ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะมีวินัยเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่วินัยของแต่ละหน่วยงานก็มีลักษณะที่แตกต่างกันไปในเรื่องสาระ ความเคร่งครัดในการยึดถือปฏิบัติ และการลงโทษผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับหน้าที่หรือจุดมุ่งหมายของหน่วยงานนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ทหารมีหน้าที่รักษาความมั่นคงของประเทศ และในการปฏิบัติหน้าที่ก็มีการใช้อาวุธที่ร้ายแรง จึงต้องมีวินัยที่เคร่งครัดที่ใช้เฉพาะแต่กับทหาร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่รักษาความมั่นคงของประเทศซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนในกรณีของครูนั้น ครูมีหน้าที่ให้การศึกษแก่เยาวชน จึงมีการกำหนดวินัยของครูไว้โดยเฉพาะเพื่อให้ครูปฏิบัติหน้าที่ให้การศึกษาแก่เยาวชนอย่างมีประสิทธิภาพ มีได้กำหนดไว้เพื่อควบคุมให้ครูปฏิบัติหน้าที่รักษาความมั่นคงของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด การจะนำวินัยที่ใช้กับทหารมาใช้กับครูก็ย่อมจะกระทำมิได้ เพราะครูมิได้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับทหาร เป็นต้น

2.4.2 การคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

การแสดงเจตนาหรือการกระทำต่างๆ ของรัฐสมัยใหม่ รัฐจะต้องแสดงเจตนาหรือกระทำการโดยผ่านทางองค์กรของรัฐ⁴⁷ โดยมีบุคคลธรรมดาดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐทำหน้าที่แสดงเจตนาหรือกระทำการในนามของรัฐ บุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐเหล่านี้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมี 2 ฐานะ กล่าวคือ ประการแรก เป็นองค์กรของรัฐที่มีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือในการแสดงเจตนาของรัฐ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นของตนเองแต่อย่างใด อำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐเปลี่ยนแปลงไปได้ แต่องค์กรของรัฐมิได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ผู้ใดเข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐ ผู้นั้นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับองค์กรนั้นๆ ซึ่งในฐานะนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเองแต่อย่างใด แต่รัฐต่างหากที่เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่

ส่วนในฐานะที่สองนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีฐานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือเอกชนที่เข้ามา มีนิติสัมพันธ์กับรัฐ โดยรัฐเป็นนายจ้าง ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นลูกจ้าง แต่ความสัมพันธ์ระหว่าง

⁴⁷ ประยูร กาญจนกุล. (2485). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 321 - 322. อ้างถึงใน ประยูร สุวรรณภักดี. (2529). *การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ*. หน้า 17.

รัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะนายจ้างและลูกจ้างนี้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นเอกชนด้วยกันเองซึ่งความสัมพันธ์เป็นไปตามกฎหมายเอกชน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐเป็นไปตามกฎหมายมหาชน ในฐานะนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิ และหน้าที่ของตนเองเป็นอิสระจากรัฐ และมีความสัมพันธ์กับรัฐตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่นๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐหรือองค์กรของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่ตามหลักของรัฐสมัยใหม่นั้น เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่ด้วยความเกี่ยวพันตามกฎหมายและกฎข้อบังคับ⁴⁸ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์อันมีกฎหมายและกฎข้อบังคับวางหลักบังคับไว้ก่อนแล้วสำหรับตำแหน่งหน้าที่อันใดอันหนึ่ง และใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องเป็นหลักทั่วไป กฎหมายและกฎข้อบังคับนี้ไม่ได้ทำขึ้นตามความตกลงยินยอมของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในทางราชการแต่อย่างใดเลย แต่เป็นการกำหนดขึ้นด้วยอำนาจนิติบัญญัติอันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นใหญ่ ต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานที่จะต้องมีการตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเสียก่อนจึงจะเกิดสัญญาขึ้น นายจ้างจะกระทำไปฝ่ายเดียวไม่ได้ ดังนั้น การที่ทางราชการรับบุคคลเข้าทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีการทำสัญญา แต่เป็นการที่ส่วนราชการออกคำสั่งบรรจุบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและอัตราเงินเดือนก็กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสิ้น

จากหลักความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐหรือองค์กรของรัฐ เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐ แต่ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นอิสระแยกจากรัฐ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้สิทธิบางอย่างประการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องเอาจากรัฐได้ เช่น สิทธิในการรับเงินเดือน สิทธิในการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนเงินเดือนตามความรู้ความสามารถของตน สิทธิในการได้รับการโยกย้ายตำแหน่งตามความเหมาะสม ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการลงโทษทางวินัยตามอำเภอใจ เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิต่างๆ ดังกล่าวมาย่อมถูกรับรองและคุ้มครองโดยบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐที่เป็นไปตามกฎหมายนั่นเอง

ในเรื่องการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐทางวินัยนั้นถือว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในการลงโทษทางวินัยนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีฐานะดังเช่นเอกชนผู้หนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนตามหลักนิติรัฐที่ใช้กันอยู่ในประเทศเสรีประชาธิปไตยและประเทศ

⁴⁸ ประยูร กาญจนกุล. (2485). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 242 – 243. อ้างถึงใน แหล่งเดิม. หน้า 18.

เหล่านี้ต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของเอกชน รัฐจะรุกร้าหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น⁴⁹ จึงมีหลักเกี่ยวกับการกระทำของรัฐว่า การกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อการลงโทษทางวินัยเป็นการกระทำทางปกครองของรัฐ จึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจด้วย⁵⁰

2.4.3 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยลักษณะทั่วไปแล้วการดำเนินการของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และการที่จะให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองบรรลุตามเจตนารมณ์ได้นั้น จำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชน ซึ่งผลจากการใช้อำนาจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญยิ่ง ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐนี้ต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนที่เป็นระบบเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

การดำเนินการทางวินัยจะต้องให้หลักประกันสิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกสอบสวน ดำเนินการทางวินัย หลักประกันสิทธิดังกล่าวเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยหรือคณะกรรมการสอบสวน และหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิ อาจกล่าวได้ว่า ในกระบวนการทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดและตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ดังเช่นตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินการทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น เพราะเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นมักจะบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือหากมีบัญญัติไว้โดยเฉพาะก็จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสรุปได้ดังนี้

⁴⁹ สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2525). *แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย*. หน้า 42 และ 57.

⁵⁰ แหล่งเดิม. หน้า 58.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกระบวนการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้มีขั้นตอนต่างๆ ประกอบด้วย การสอบสวน ซึ่งเป็นกระบวนการบังคับก่อนพิจารณาลงโทษในความผิดวินัยเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมและเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ส่วนความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งไม่บังคับให้ต้องสอบสวน จะสอบสวนหรือไม่สอบสวนก็ได้

การพิจารณาจะต้องกระทำทุกกรณีก่อนลงโทษทางวินัย เพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสม แต่วิธีการพิจารณาแตกต่างกันระหว่างความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกับความผิดวินัยไม่ร้ายแรง คือ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องพิจารณาโดยองค์กรบริหารงานบุคคล ส่วนความผิดวินัยไม่ร้ายแรงพิจารณาโดยผู้บังคับบัญชา

การลงโทษ เมื่อปรากฏจากการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัยจึงลงโทษ การตรวจสอบการลงโทษเป็นกระบวนการควบคุมดูแลอีกขั้นตอนหนึ่งให้การลงโทษเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสม มีการตรวจสอบ 2 ระดับ คือ ตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับกับตรวจสอบโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคล หากตรวจสอบพบว่าการลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็จะสั่งการให้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เป็นกระบวนการเพื่อให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษที่จะได้มีโอกาสและหนทางแสวงหาความยุติธรรมได้อีกขั้นหนึ่ง ซึ่งถ้าอุทธรณ์ฟังขึ้นก็จะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นคุณแก่ผู้นั้นต่อไป

หลักการที่จะได้กล่าวต่อไปนี้เป็นหลักพื้นฐานที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการสรรหาคัดเลือกไปจนถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัย ซึ่งหมายความว่า ในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดวินัย หน่วยงานของรัฐจะต้องอาศัยหลักการดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นพื้นฐานของการดำเนินการ โดยหลักการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แก่

1) หลักเอกภาพ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม กล่าวคือ จะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ โดยเสมอภาคตามหลักความรู้ความสามารถระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เช่นเดียวกัน ต้องมีลักษณะทั่วไปใช้บังคับ

กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน ไม่คำนึงถึงเวลาของการทำงาน เพศ หรือ สถานภาพทางการสมรส เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิด ความลัทธิในการใช้บังคับ

2) หลักประสิทธิภาพ

ระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อ การปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมองวินัยเป็นกลไกเชิงบวกมากกว่าจะเป็นกลไก ในเชิงลบที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการลงโทษ จุดประสงค์พื้นฐานของการลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไป เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองและผลการทำงานของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐบรรลุเป้าหมายตามที่ได้วางไว้

3) หลักโปร่งใส

การใช้วินัยในหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักโปร่งใส กล่าวคือ กฎหมายว่า ด้วยเรื่องวินัยรวมทั้งโทษทางวินัยจะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยนั้นจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ต้องมีการแจ้งไปยังผู้ถูก กล่าวหาเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นั้นมีสิทธิรับรู้ถึงสาเหตุของการกระทำความผิดของตนก่อนที่จะมีการ ดำเนินการลงโทษ และเพื่อให้ได้รับสิทธิในการสอบถามถึงพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลที่นำมา ประกอบในการพิจารณาโทษทางวินัย นอกจากนี้ ต้องมีการกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจดำเนินการ ทางวินัยในแต่ละกรณีไว้อย่างชัดเจน

4) หลักยุติธรรม

ระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะยังไม่ต้องรับโทษจนกว่าจะมีการสอบสวนถึงการกระทำที่ถูก กล่าวหาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และระหว่างการสอบสวนทางวินัยยังไม่เสร็จสิ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องได้รับคำตอบแทนตามปกติ ทั้งจะต้องให้สิทธิในการอุทธรณ์ผลการดำเนินการทางวินัยและ ระบุถึงขั้นตอนการดำเนินการอุทธรณ์ด้วย

5) หลักการต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง

ภายใต้หลักประชาธิปไตยนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษที่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงเท่านั้นไม่เป็นการเพียงพอ ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาและเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกลงโทษด้วยว่าตนออกคำสั่งลงโทษชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ดังนั้น ในกรณีที่เหตุแห่งการ วินิจฉัยลงโทษไม่อาจเห็นได้อย่างชัดเจนแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้เหตุผล ประกอบการวินิจฉัยลงโทษ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษมีความเข้าใจและเห็นคล้อยตาม ตลอดจนมีความร่วมรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามด้วย

หลักการต้องให้เหตุผลมีหน้าที่ทำนองเดียวกับหลักการรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้เกิดความไต่ตรองในความถูกต้องและเหตุผลของการวินิจฉัยลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามหลักประชาธิปไตย มันเป็นผลในทางตรงกันว่าการร่วมพิจารณาถ้อยคำของปัญหาต่างๆ ระหว่างผู้บังคับบัญชากับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษก็เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ถูกต้องของเรื่องนั้นๆ⁵¹ โดยการแสดงเหตุผลจะต้องเป็นไปในลักษณะที่กระจ่างแจ้งและต้องแท้ไม่กำกวม นอกจากนี้การแสดงผลยังจะต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์แห่งกรณี ไม่ใช่เป็นลักษณะไปไหนมาสามวาสองศอก⁵²

การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยลงโทษช่วยให้ผู้บังคับบัญชาควบคุมการทำงานของตนเอง เพราะการให้เหตุผลดังกล่าวเป็นการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาไต่ตรองโดยละเอียดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้พอเพียง นอกจากนี้ยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษมีโอกาสพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษนั้น เขายอมรับปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยเขาจะโต้แย้งคัดค้านในประเด็นที่ผู้บังคับบัญชาได้แสดงไว้ ขณะเดียวกันการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยลงโทษนี้ยังช่วยให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองสามารถตรวจสอบได้ว่าผู้บังคับบัญชาได้ชี้แจงน้ำหนักในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการนั้นอย่างไร เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยบิดเบือนหรือตามอำเภอใจหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมขององค์กรที่เหนือกว่าหรือการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ⁵³

6) หลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง

หลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญาในเรื่องของการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้ว และหลักนี้ขยายเข้ามาใช้ในขอบเขตของกฎหมายปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยด้วย ข้อความคิดพื้นฐานว่าบุคคลไม่อาจจะถูกลงโทษซ้ำจากการกระทำเดียวกัน⁵⁴

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งหรือหลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวสองครั้งแล้ว อาจแบ่งหลักกฎหมายดังกล่าวได้ในสองลักษณะ คือ

⁵¹ กมลชัย รัตนสรวางศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. หน้า 139 – 140.

⁵² พนม เอี่ยมประยูร. (2541). *การแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง (Motivation) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. หน้า 100.

⁵³ กมลชัย รัตนสรวางศ์. เล่มเดิม. หน้า 160.

⁵⁴ บุปผา อัครพิมาน. (2548). *หลักกฎหมายทั่วไป*. หน้า 22.

(1) Nemo debet bis vexari pro una et eadem causa (no one should have to face more than one prosecution for the same offence) หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะได้รับความเดือดร้อนจากการถูกดำเนินกระบวนการพิจารณามากกว่าหนึ่งครั้งด้วยเหตุอันเดียวกัน และ

(2) Nemo debet bis puniri pro uno delicto (no one should be punished twice for the same offence) หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะถูกลงโทษสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวถึงสองครั้ง โดยในบางประเทศก็เรียกหลักนี้ว่าหลักการห้ามลงโทษซ้ำ (The prohibition of double punishment)

ขอบเขตและรายละเอียดของการปรับใช้หลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งในแต่ละประเทศนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกันไป ต่อมาได้พัฒนาเป็นหลักการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน และการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดที่จะคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม และเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลจากการถูกดำเนินคดีอาญาและการถูกลงโทษจากรัฐอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและความยุติธรรมตามธรรมชาติ นอกจากนี้ยังเป็นส่วนหนึ่งของหลักการพิจารณาที่เหมาะสมและเป็นธรรมและอีกนัยหนึ่งถือเป็นการเคารพต่อหลักความเด็ดขาดและเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท⁵⁵

หลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวสองครั้ง หรือหลักการห้ามพิจารณาลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวสองครั้งนี้มีรากฐานมาจากกฎหมายกรีกและโรมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรากฏใน Talmud Law และ Common Law ซึ่ง Justice Black อธิบายหลักนี้โดยปรากฏจากคำแปลของ St. Jerome ใน 391 A.D. of 1 Nalum 9 (Douay Version) ว่า “There shall not rise a second affliction” หมายความว่า พระเจ้าทรงห้ามมิให้ลงโทษการกระทำกรรมเดียวกันถึงสองครั้ง และคำแปลนี้ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติในศาสนจักรว่า “Not even God judges twice for the same act” หมายความว่า แม้แต่พระเจ้าเป็นเจ้าก็ไม่ทรงพิพากษาสองครั้งในการกระทำอันเดียวกันนั้น⁵⁶

ในกฎหมายโรมันได้บัญญัติหลักการไว้กว้างๆ ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องไม่ถูกรังควานหรือรับความลำบากสองครั้งหรือรับโทษสองครั้ง สำหรับการกระทำความผิดอันเดียวกัน โดยมีสุภาษิตกฎหมายที่เป็นภาษาละตินเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวดังนี้⁵⁷

⁵⁵ เกลดี มโนกนิเวศ. (2551). ปัญหาความสัมพันธ์ในการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา. หน้า 61 - 62.

⁵⁶ กิตติพงษ์ ศิริโรจน์. (2529). ฟ้องซ้ำในคดีอาญา. หน้า 4 - 5.

⁵⁷ ประสิทธิ์ โหมวิไลกุล. (2521). บันทึกประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) และคำพิพากษาศาลฎีกา หมู่มาตรา 39 (4). หน้า 92.

1. Nemo debet bis puniri pro uno delicto แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “No one ought to be punished twice for the same offense.” หมายความว่า บุคคลจะถูกลงโทษสำหรับการกระทำ ความผิดกรรมเดียวถึงสองครั้งไม่ได้เด็ดขาด

2. Nemo debet bis vexari pro eadem causa แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “No one should be twice troubled for the same cause.” หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะได้รับความเดือดร้อนด้วย เหตุเดียวกันถึงสองครั้ง

3. Nemo debet bis vexari pro una et eadem causa แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “No one ought to be twice troubled for one and the same cause.” หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะได้รับความ เดือดร้อนด้วยเหตุอันเดียวกันถึงสองครั้ง

4. Nemo debet bis vexari, si constet curiae quod sit pro una et eadem causa แปลเป็น ภาษาอังกฤษว่า “No one ought to be twice troubled, if it appears to the court that it is for one and the same cause of action” หมายความว่า บุคคลไม่ควรจะได้รับความเดือดร้อนถึงสองครั้ง หากความปรากฏแก่ศาลว่าเหตุที่นำมาซึ่งความเดือดร้อนนั้นเป็นเหตุอย่างเดียวกัน

ทั้งนี้ จากสุภาษิตกฎหมายโรมันดังกล่าวจึงสรุปความได้ว่าหลักการห้ามมิให้ลงโทษ การกระทำ ความผิดกรรมเดียวสองครั้งในความหมายอย่างแคบนั้น หมายความว่า การห้ามมิให้ ลงโทษการกระทำ ความผิดกรรมเดียวกันสองครั้งเท่านั้น แต่อาจมีการดำเนินกระบวนการพิจารณา ลงโทษความผิดกรรมเดียวกันสองครั้งได้ ส่วนในความหมายอย่างกว้างนั้น หมายความว่า ห้ามมิให้ ดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือลงโทษการกระทำ ความผิดกรรมเดียวกันสองครั้ง

ต่อมาได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวโดยประเทศในภาคพื้นทวีปที่ใช้ระบบ ประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 103 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีว่า บุคคลไม่ควรได้รับการลงโทษ ตามบทบัญญัติของกฎหมายอาญามากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำ ความผิดกรรมเดียว ส่วนใน ประเทศอังกฤษก็ได้พัฒนาเป็นหลักใน Common Law ว่าบุคคลจะไม่ถูกนำไปสู่ภัยอันตรายในชีวิต หรือร่างกายหลายครั้งสำหรับความผิดเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้นำมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ของประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1791⁵⁸

ในกฎหมายอังกฤษยุคโบราณอันได้แก่ Frankish Law และ Norse Law นั้น ไม่มี หลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งจึงได้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นฟ้องร้องใหม่เสมอ ต่อมาใน ศตวรรษที่ 12 ได้มีคดีพิพาทระหว่าง St. Thomas Becket กับพระเจ้าเฮนรีที่ 2 ในประเด็นที่ว่า จำเลย ถูกศาลศาสนจักรลงโทษในความผิดหนึ่งมาแล้ว ต่อมาจำเลยคนเดียวกันก็ถูกศาลอาณาจักร

⁵⁸ เกวลี มโนภินิวศ. เล่มเดิม. หน้า 63 - 64.

พิพากษาลงโทษอีก จึงมีความคิดที่จะนำหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งมาใช้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 เป็นต้นมา และได้พัฒนาจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของ Common Law ในศตวรรษที่ 1869

ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น หลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง ได้ถูกพัฒนามาตั้งแต่ในอดีตบนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมในทางเนื้อหา ชื่อเรียกร้องต่อหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายและหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาที่เป็นรูปธรรม ขอบเขตและผลในทางปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งนั้น ได้แสดงผ่านบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรซึ่งกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ และคำพิพากษาของศาลฎีกาสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2.4.4 การลงโทษทางวินัยกับหลักการบริหารงานบุคคล

จากที่กล่าวมาในตอนต้นว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนถือเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน และเป็นกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐอื่นๆ นำมาบังคับใช้โดยอนุโลม หรือนำไปเป็นกฎหมายต้นแบบในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อประโยชน์ในการนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ต่อไป โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัยดังนี้

ก. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรักษาวินัย ตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ⁵⁹ และถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า กรณีมีมูลว่าผู้ได้บังคับบัญชาคนใดกระทำผิดวินัยจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที⁶⁰ ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย⁶¹ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการ “ปราบ” ผู้กระทำผิดวินัย และ “ปราม” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำความผิด

⁵⁹ มาตรา 80, 82 และมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

⁶⁰ มาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

⁶¹ มาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

ข. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติว่า ในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม ระวังอย่าให้เป็นไปโดยอคติ โดยพยาบาท หรือโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้ แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด⁶² การลงโทษทางวินัยจึงต้องลงโทษอย่างเป็นธรรม คือพิจารณาแล้วว่าได้กระทำผิดจริง และลงโทษโดยเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือผู้กระทำผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกัน และจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สึกว่าเป็นความเป็นธรรมในระบบราชการ และจะมีขวัญกำลังใจในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้

ค. เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งนี้ การที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษเข้าใจและยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำลงไป เพื่อที่จะเป็นทางจูงใจให้ผู้กระทำผิดวินัยได้คิดที่จะปรับปรุงตนเอง เพื่อมิให้กระทำผิดอีกต่อไป

ง. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บกพร่องนั้นๆ ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันแสดงว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรอยู่ในราชการต่อไป ก็ต้องลงโทษสถานหนัก คือ ปลดออกหรือไล่ออก ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย

ข้อกำหนดวินัยเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารที่จะนำไปใช้ในการบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงานราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ บรรลุตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น วินัยและการดำเนินการทางวินัยต้องอยู่ในขอบเขตหรือกรอบของการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานนั้นๆ มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากลักษณะของวินัยเป็นเรื่องของการให้โทษกับบุคคลในหน่วยงาน ดังนั้น การดำเนินการถ้ามีความรัดกุมและรอบคอบก็จะเกิดผลดีกับหน่วยงาน แต่หากการดำเนินการขาดความรอบคอบชัดเจน ย่อมมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของบุคคลในหน่วยงานอันจะเป็นผลเสียหายต่อความมั่นคงของหน่วยงานโดยตรงด้วย

⁶² มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

1) การลงโทษทางวินัย

การลงโทษคือมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในการปราบปรามหรือมาตรการในทางลบ ใช้สำหรับลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดวินัยและปรามให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปไม่กล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ

ศาสตราจารย์ Stahl กล่าวว่าไม่มีการจัดองค์การใดที่จะเรียบริ้วสมบูรณ์ ไม่มีการบริหารงานใดที่จะดีเลิศทุกประการ ไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลใดที่จะไม่มีการผิดพลาดเกิดขึ้นเลย อันที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษสำหรับการประพฤติดหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีของเจ้าหน้าที่ได้โดยตลอดไป⁶³

ดังนั้น การที่จะหวังว่าในองค์กรหนึ่งๆ จะไม่มีการกระทำผิดวินัยเลยย่อมเป็นไปได้ และการหลีกเลี่ยงที่จะมิให้มีการลงโทษก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่ควบคู่กันกับวินัย แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัย ทางราชการจะใช้การลงโทษเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัย และการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัยไม่อาจใช้ได้ผลในกรณีนั้น

ความผิดทางวินัย⁶⁴ คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรม หรือการกระทำที่ผิดไปจากแบบแผนความประพฤติ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนด ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ความผิดทางวินัยนี้เป็นข้อเท็จจริงซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจะต้องดำเนินการสอบสวน เพื่อให้ได้ความจริงอันเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังกล่าวหา และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวมาแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยก็ให้สั่งลงโทษ ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าได้กระทำผิดวินัยก็ให้สั่งยุติเรื่องการพิจารณาความผิดทางวินัยตามนัยดังกล่าวจึงมีองค์ประกอบ คือ

1. มีพฤติกรรมหรือการกระทำ
2. มีการสอบสวนเพื่อให้ได้รายละเอียดของพฤติกรรม
3. พฤติกรรมนั้นตรงกับข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติอันเป็นองค์ประกอบความผิด
4. ผู้มีอำนาจพิจารณาฟังว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย

⁶³ Glenn O. Stahl. (1962). Public Personnel Administration. p. 371. อ้างถึงใน สุลาวัณย์ สุขปลั่ง. (2553). ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม. หน้า 33.

⁶⁴ สำนักงาน ก.พ. (2539). แนวทางการพิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย สำหรับ อ.ก.พ. สามัญ. หน้า 4.

การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษคือการพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษในสถานใดหรือไม่ จากนั้นจึงจะกำหนดระดับโทษให้เหมาะสมกับความผิดดังกล่าว ซึ่งการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษนี้เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโดยเฉพาะตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้⁶⁵ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษพึงกระทำเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดพอที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โดยมีหลักการพิจารณาความผิดและหลักการพิจารณากำหนดโทษดังนี้

(1) หลักการพิจารณาความผิด ในการพิจารณาความผิดมีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่ 2 หลักคือ

ก. หลักนิติธรรม คือการพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย ว่าข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานแสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดถูกต้องตามขั้นตอน ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้หรือไม่ และต้องมีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัยอย่างไร ถ้าไม่มีบทกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ก็ไม่ถือเป็นความผิดทางวินัย และการที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดทางวินัยฐานใดนั้นต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบ⁶⁶ ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบนั้นๆ กำหนดไว้

ข. หลักมนุษยธรรม คือ การพิจารณาบททวนให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นก่อนที่จะปรับบทความผิดและกำหนดโทษจะต้องคำนึงถึงเหตุผลที่ควรจะเป็นในสภาพการณ์นั้นๆ โดยต้องอาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมของผู้ถูกกล่าวหาประกอบ เช่น ฐานะ การศึกษา เพศ อายุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาปรับบทความผิดแล้ว การพิจารณากำหนดโทษก็จะสามารถปรับระดับโทษได้ว่าควรจะเป็นโทษระดับใด

⁶⁵ ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาความผิดและกำหนดโทษอาจเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเอง หรือ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

(1) ความผิดที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

(2) ความผิดร้ายแรง ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกตำแหน่งในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และ อ.ก.พ. จังหวัด สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 4 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือจะเสนอ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาความผิดแลกำหนดโทษก็ได้.

⁶⁶ สำนักงาน ก.พ. (2550). คู่มือการดำเนินการทางวินัย. หน้า 242.

เป็นโทษผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือควรลงโทษหรือไม่ หรือควรงดโทษ หลังจากนั้นจึงสั่งลงโทษตามบทกำหนดโทษที่กฎหมายวางไว้

ในการพิจารณาความผิดนอกเหนือจากความถูกต้องตามขั้นตอน ข้อกฎหมาย โดยหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังต้องนำหลักมโนธรรมมาพิจารณาประกอบในการปรับบทความผิด นอกเหนือจากการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว เพราะบางกรณีอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นก็ได้ เช่น มีการกระทำผิดครบองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แล้ว และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (1)⁶⁷ ซึ่งต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ถ้าพิจารณาตามหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ต้องลงโทษสถานหนัก ถึงแม้เงินที่ทุจริตจะมีจำนวนเพียง 10 บาท 20 บาท แต่ถ้านำหลักมโนธรรมมาพิจารณาข้อเท็จจริงของความผิดที่เกิดขึ้น และเหตุผลของการกระทำผิด หรือจิตสำนึกในการทำความผิดนั้นๆ มาประกอบการพิจารณาแล้ว อาจลงโทษผู้กระทำผิดในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงได้ แต่เนื่องจากหลักมโนธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรมเพราะใช้ความรู้สึกของแต่ละบุคคลเป็นเครื่องตัดสิน อันจะทำให้ผลการพิจารณาแตกต่างกันออกไปในหลายรูปแบบ ปัญหาของการนำหลักมโนธรรมมาใช้ดังกล่าว อาจทำให้มีการช่วยเหลือวิ่งเต้นให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษน้อยลง หรือได้รับโทษต่ำกว่าที่ควรจะได้รับ

(2) หลักการพิจารณากำหนดโทษ ในการพิจารณากำหนดโทษมีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่บางประการ

ก. หลักนิติธรรม กล่าวคือ การจะกำหนดโทษร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง เมื่อได้กำหนดความผิดแล้วว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง กฎหมายได้กำหนดสถานโทษไว้ 3 ระดับ คือ

(1) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องวางโทษสถานปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่จะลดโทษลงต่ำกว่าปลดออกไม่ได้⁶⁸

(2) ความผิดวินัยที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง จะต้องวางโทษสถานลดเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน และถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะลดหย่อนลงเป็นตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ก็ได้⁶⁹

⁶⁷ มาตรา 85 การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต...

⁶⁸ มาตรา 97 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

⁶⁹ มาตรา 86 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(3) ความผิดวินัยเล็กน้อย ต้องวางโทษสถานภาคทัณฑ์ แต่ถ้าเป็นความผิดครั้งแรกและผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามิเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยว่ากล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้⁷⁰

ข. หลักมโนธรรม คือ การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการกำหนดโทษให้ได้มาตรฐานโดยถูกต้องเหมาะสมจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ ให้เหมาะสมเป็นกรณีๆ ไป โดยควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1) ลักษณะของการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันบางกรณีพฤติการณ์หรือลักษณะแห่งการกระทำผิดรุนแรงไม่เท่ากัน จึงควรวางโทษลดหลั่นกันตามควรแก่กรณี

2) ผลแห่งการกระทำผิด ความผิดอย่างเดียวกันทำให้เกิดความเสียหายมากน้อยต่างกันอาจต้องวางโทษต่างกัน

3) คุณความดี ในความผิดอย่างเดียวกัน ผู้มีประวัติการทำงานดีไม่เคยกระทำผิดมาก่อน ความพยายามแก้ไขบรรเทาผลร้าย บุคคลเหล่านั้นอาจได้รับโทษน้อยกว่าผู้กระทำผิดอื่นๆ

4) การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ โดยวางโทษสถานเบาหรืองดโทษแล้วแต่กรณี ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อย ไม่ร้ายแรง อาจให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขความประพฤติอีกครั้ง

5) เหตุเนื่องหลังการกระทำผิด เพราะความจำเป็นบังคับหรือเพราะถูกยั่วโทสะโรจจิต อาจได้รับโทษน้อยกว่าหรือต้องใช้การรักษามากกว่าการลงโทษ

6) สภาพของผู้กระทำผิด คำนึงถึงเพศ อายุตัว อายุราชการ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และสภาพทางส่วนตัวด้านอื่นๆ ของผู้กระทำผิด

การนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์ประกอบต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วมาประกอบการพิจารณาจะทำให้ผู้บังคับบัญชาและผู้พิจารณาใช้ดุลพินิจได้อย่างถูกต้องและชอบธรรม

ค. หลักความเป็นธรรม หลักความเป็นธรรมนี้พัฒนามาจากพื้นฐานปรัชญากฎหมายธรรมชาติ เดิมหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ใช้ในการพิจารณาคดีของศาลและได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของเอกชน ในภายหลังหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้ถูกนำมาใช้ในการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย⁷¹ หลักความเป็นธรรมจะยึดหลักการวางโทษที่ได้มาตรฐานเสมอหน้ากัน ใครทำผิดก็จะต้องถูกลงโทษ

⁷⁰ มาตรา 86 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

⁷¹ วิชา มหาคุณ. (2522). *การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย*. หน้า 24.

ไม่มีข้อยกเว้น การกระทำความผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกัน ควรจะวางโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตามผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลพินิจวางโทษหนักเบาต่างกันได้ตามควรแก่กรณี โดยนำเหตุในเรื่องลักษณะของการกระทำผิด ผลแห่งการกระทำความผิด คุณความดี เหตุเบื้องหลังการกระทำความผิด หรือสภาพของผู้กระทำผิด เป็นต้น มาเป็นเครื่องพิจารณาประกอบการวินิจฉัย⁷²

ง. หลักนโยบายของทางราชการ กล่าวคือ ทางราชการมีนโยบายในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่หลายเรื่องเป็นมติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. วางแนวการลงโทษไว้

2) หลักการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล หรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การรับสมัครงาน การสอบได้ การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง โอน ย้าย การฝึกอบรม และการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือน การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชาและการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงาน โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ ในอันที่จะอำนวยบริการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่รัฐมีต่อประชาชน

เนื่องจากการบริหารงานบุคคลที่ดีจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้มีการจัดการบริหารงานบุคคลโดยเริ่มจากการบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นฉบับแรก กฎหมายดังกล่าวตราขึ้นโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ การใดที่จะเป็นประโยชน์แก่ราชการหรือก่อให้เกิดความเจริญแก่ทางราชการก็จะถูกกำหนดไว้เป็นหลักให้พิจารณาประพฤติปฏิบัติ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนอีกหลายฉบับ จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีหลักเกณฑ์เช่นเดิม

การที่บทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยถูกกำหนดไว้ชัดเจนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ ถือเป็นการจัดระบบการบริหารงานวินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม กล่าวคือ มีการตรากฎหมาย หรือออกระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอน กำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด ทั้งนี้ โดยมีแนวความคิดตั้งอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการ คือ

⁷² สำนักงาน ก.พ. เล่มเดิม. หน้า 246 - 247.

- 1) ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม
- 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรู้ชัดเจนว่าจะให้เขาปฏิบัติอย่างไร
- 3) ทางราชการมีสิทธิจะได้ผลงานและการร่วมแรงร่วมใจจากคนที่นิสัยดี และ
- 4) ผู้บริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติ⁷³

หลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการบริหารงานบุคคล โดยสามารถแยกพิจารณา ได้ดังนี้

ก. หลักประกันตามระบบคุณธรรม เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่ให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ประกอบอาชีพรับราชการ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าตนจะได้รับความยุติธรรม ความเท่าเทียม และสิทธิในการได้รับการพิจารณาความดีความชอบอย่างเป็นธรรม หลักของระบบคุณธรรมมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ⁷⁴ คือ

(1) หลักความสามารถ เป็นหลักในการพิจารณาคัดเลือกและสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งให้เข้ามารับราชการ และสนับสนุนให้มีการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ตามความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อความก้าวหน้าต่อไป

(2) หลักความเสมอภาคในโอกาส โดยมีการใช้ระบบการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศสมัครเข้าสอบสามารถสมัครเข้าสอบได้โดยเสมอภาค ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ ศาสนา เพศ ฯลฯ แต่อย่างใด การให้โอกาสเท่าเทียมกันแก่บุคคลทั้งในขั้นเริ่มจะเข้ารับราชการและระหว่างอยู่ในราชการ แนวความคิดในการให้สิทธิเสมอภาคแก่บุคคลมีที่มาจากหลักประชาธิปไตยนั่นเอง

(3) หลักประกันความมั่นคงในอาชีพเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพเจ้าหน้าที่ของรัฐมีขวัญและกำลังใจที่ดีพร้อมที่จะอุทิศแรงกายแรงใจเพื่อการทำงานได้อย่างเต็มที่จึงมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ถูกลงโทษหรือถูกกั้นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล และเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใดก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ตามกฎหมาย นอกจากนั้นยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเวลาการปฏิบัติราชการ การเกษียณอายุราชการและสวัสดิการต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความมั่นคงและมั่นใจในการประกอบอาชีพ ตราบใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีความสามารถปฏิบัติงานเป็นคุณประโยชน์ต่อราชการก็ยังสามารถยึดถือราชการเป็นอาชีพต่อไปได้ ไม่ถูกลงโทษปลดหรือไล่ออกจากราชการ

⁷³ ปารณิ จันเข้ม. (2534). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518. หน้า 15.

⁷⁴ เกศินี หงสนันท์. (2532). วิวัฒนาการของระบบราชการไทย. หน้า 10.

โดยเหตุผลทางการเมือง หรือการกลั่นแกล้งเป็นส่วนตัว หลักความมั่นคงมีความมุ่งหมายให้ การรับราชการเป็นการถาวร และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความคุ้มครองในระหว่างที่รับราชการอยู่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการที่ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองป้องกันสิทธิของตนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงความมั่นคงในการดำรงชีวิตด้วย

(4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกังวลถึงอำนาจทางการเมืองที่จะเข้ามาแทรกแซง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลชุดใดก็ตาม จึงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐวางตัวเป็นกลางทางการเมือง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นถือว่าได้คัดเลือกรับราชการมาจากบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษ จึงมีหน้าที่ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ โดยไม่คำนึงว่าจะมีความเชื่อส่วนตัวเกี่ยวกับการเมืองหรือการดำเนินนโยบายของรัฐประการใด ทั้งยังมุ่งป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงและความสม่ำเสมอในการปฏิบัติราชการ⁷⁵

ข. หลักประกันตามกฎหมาย หลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมในสถานภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ได้รับความไม่เป็นธรรม หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกส่งลงโทษโดยไม่ชอบธรรม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดหลักประกันตามกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ

(1) การร้องทุกข์ เป็นหลักประกันในเรื่องการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์เพื่อขอให้แก้ไขความคับข้องใจได้ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิอุทธรณ์ไว้แล้วก็จะใช้สิทธิอุทธรณ์มิได้

(2) การอุทธรณ์ คือการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย โดยขอให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายยกเรื่องของตนขึ้นทบทวนใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ตน เพื่อเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด และการลงโทษนั้นผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย สำหรับกรณีที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้คือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งการอุทธรณ์นี้มีหลักเกณฑ์ วิธีดำเนินการ และการพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

⁷⁵ เพ็ญศรี วายวานนท์. (2514). “ระบบคุณธรรม” การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย. หน้า 101 – 104.

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การอุทธรณ์นี้กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาคำเนิการสั่งลงโทษ ส่วนการร้องทุกข์นั้น กฎหมายมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อมีกรณีเป็นปัญหาขึ้นระหว่างกันควรจะได้ปรึกษาหรือทำความเข้าใจ โดยหากพิจารณาถึงแนวความคิดในส่วนของกรอุทธรณ์พบว่า การอุทธรณ์ หมายถึง กระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนการลงโทษอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการรักษาความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย และตรวจสอบรักษามาตรฐานการลงโทษของผู้บังคับบัญชา⁷⁶ ส่วนของการร้องทุกข์นั้น พบว่าแนวความคิดของการร้องทุกข์จะเป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลที่กำหนดให้มีการร้องขอทบทวนการปฏิบัติงานในกรณีต่างๆ ของผู้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการสั่งการของผู้บังคับบัญชา หรือแก้ไขความคับข้องใจของผู้ร้องทุกข์ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรม⁷⁷ ด้วยเหตุนี้การร้องทุกข์จึงมีเป้าหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความคุ้มครองที่เป็นธรรมในสถานภาพและสิทธิในการปฏิบัติงาน โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ มิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจเกินขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอันจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กร ประกอบกับจะทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะทราบถึงความคับข้องใจของผู้ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติงานของตนได้เป็นอย่างดี⁷⁸

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมาย

เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ และหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งมีฐานะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การศึกษา ความหมาย

⁷⁶ สำนักงาน ก.พ. เล่มเดิม. หน้า 121.

⁷⁷ แหล่งเดิม. หน้า 131.

⁷⁸ ศุภชัย ขาวประภาส. (2548). *การบริหารงานบุคคลภาครัฐ: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*. หน้า 350 – 351.

และผลของการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย และเกณฑ์การจัดลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร จะเป็นประโยชน์ในการนำไปวิเคราะห์ปัญหาความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

2.5.1 ความหมายและผลของการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย

ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมายที่จะศึกษาต่อไปคือ ความหมายของลำดับชั้นของกฎหมายและผลของการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย

1) ความหมายของลำดับชั้นของกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ อธิบายว่า ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หมายถึง ลำดับชั้นของกฎหมาย⁷⁹ โดยรองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้ขยายความเพิ่มเติมว่า ลำดับชั้นของกฎหมายดังกล่าว หมายถึง ลำดับชั้นแห่งคำบังคับของกฎหมาย⁸⁰ ซึ่งความหมายนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของ Cicero ซึ่งเชื่อในหลักกฎหมายธรรมชาติ โดยยอมรับว่าเป็นหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ของมนุษย์ที่จะไม่บัญญัติกฎหมายให้ขัดกับกฎหมายธรรมชาติ แสดงว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายบ้านเมืองซึ่งเป็นกฎหมายที่มนุษย์สร้างขึ้น อย่างไรก็ตาม Cicero ไม่ถึงกับยืนยันตรงๆ ว่ากฎหมายบ้านเมืองที่ขัดกับกฎหมายธรรมชาติจะไม่มีผลบังคับเสียทีเดียว เพียงแต่ถือว่ากฎหมายเช่นนั้นไม่ควรค่าแก่การได้ชื่อว่าเป็นกฎหมาย และสอดคล้องกับแนวความคิดของนักคิดในสมัยกลางที่ว่า กฎหมายธรรมชาติซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความยุติธรรมมีฐานะหรือลำดับชั้นที่สูงกว่ากฎหมายบ้านเมืองซึ่งเป็นกฎหมายที่มนุษย์สร้างขึ้น หากกฎหมายบ้านเมืองใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายบ้านเมืองนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับและไม่ผูกพันให้พลเมืองต้องปฏิบัติ จากแนวความคิดที่กล่าวมาไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงความหมายโดยตรงของลำดับชั้นของกฎหมายในส่วนของความสูงต่ำของกฎหมายเท่านั้น แต่ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและผลของลำดับชั้นของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “คำบังคับ” แห่งกฎหมายนั้นด้วย

2) ผลของการจัดลำดับชั้นของกฎหมาย

ความเป็นกฎหมายสูงสุดมีความสัมพันธ์กับข้อความคิดในเรื่องลำดับชั้นของกฎหมาย กล่าวคือ ในบรรดากฎหมายซึ่งมีอยู่มากมายหลายรูปแบบ ย่อมมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่มีสถานะทางกฎหมายอยู่ในลำดับสูงกว่ากฎหมายรูปแบบอื่น และเมื่อกฎหมายมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นระบบ กฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าย่อมเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายที่มีลำดับต่ำกว่า กฎหมาย

⁷⁹ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. หน้า 34.

⁸⁰ สมยศ เชื้อไทย. (2550). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. หน้า 88.

ในลำดับสูงกว่าจึงมีคุณค่าสูงกว่ากฎหมายในลำดับต่ำกว่า หากกฎหมายในลำดับต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายในลำดับสูงกว่า กฎหมายลำดับต่ำกว่านั้น ไม่อาจมีค่าเป็นกฎหมาย

ลำดับชั้นของกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกันนี้หมายถึงค่าบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับจะสูงต่ำแตกต่างกันไป ซึ่งผลในทางกฎหมายอันเกี่ยวกับหลักลำดับชั้นของกฎหมาย มีดังนี้⁸¹

(1) กฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะตราออกมาใช้ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าให้อำนาจไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าเป็นกฎหมายแม่บท ส่วนกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าเป็นกฎหมายลูกบท

(2) กฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะตราออกมาใช้โดยมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท (กฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายสูงกว่า) ไม่ได้ ถ้าตราออกมาใช้เกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้ไว้ถือว่ากฎหมายนั้นๆ ไม่มีผลใช้บังคับ

(3) กฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงกว่าไม่ได้ กรณีที่มีการขัดหรือแย้งกันต้องใช้กฎหมายที่มีลำดับสูงกว่านั้น ไม่ว่าจะกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่านั้นจะตราออกใช้ก่อนหรือหลัง ส่วนในกรณีที่กฎหมายมีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากัน เมื่อมีข้อความขัดหรือแย้งกันมีหลักอยู่ว่า กฎหมายที่ออกภายหลังย่อมยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ออกมาก่อน ยกเว้นกรณีที่กฎหมายฉบับก่อนเป็นกฎหมายเฉพาะและกฎหมายฉบับหลังเป็นกฎหมายทั่วไป

ผลของการจัดลำดับชั้นของกฎหมายในข้อ (1) และ (2) สอดคล้องกับทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมายของ Hans Kelsen ที่อธิบายว่ากฎหมายที่ให้อำนาจได้ก่อให้เกิดกฎหมายที่เกิดจากการได้รับมอบอำนาจ กระบวนการในการบัญญัติกฎหมายที่เกิดจากการได้รับมอบอำนาจได้ถูกกำหนดโดยกฎหมายที่ให้อำนาจ และกฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจก็จะกำหนดกระบวนการในการออกกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าต่อไป ส่วนผลของลำดับชั้นของกฎหมายในข้อ (3) นั้น สอดคล้องกับทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมายในสมัยกรีกโบราณที่ยอมรับว่าหาก Psephisma ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับ Nomos ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ หาก Psephisma ขัดหรือแย้งกับ Nomos Psephisma ย่อมจะไม่มีผลใช้บังคับ เช่นเดียวกับที่สมัยกลางยอมรับว่าหากกฎหมายบ้านเมืองซึ่งมีลำดับชั้นต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายบ้านเมืองนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับและไม่ผูกพันให้พลเมืองต้องปฏิบัติ สำหรับผลของการจัดลำดับชั้นของกฎหมายในข้อ (3) ในส่วนที่ว่ากรณีที่กฎหมายมีลำดับชั้นเท่ากันขัดหรือแย้งกัน กฎหมายที่ออกภายหลังย่อมยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ออกมาก่อนนั้น ยังมีหลักการใช้การ

⁸¹ มานิตย์ จุมปา. (2542). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2540*. หน้า 1- 7.

ตีความกฎหมายอีกประการหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย คือหลักที่ว่ากฎหมายที่บัญญัติภายหลังอันมีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไปไม่อาจลบล้างกฎหมายพิเศษที่บัญญัติก่อนหน้านั้น ซึ่งในประเด็นนี้แต่เดิมถือกันว่ากฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไปไม่อาจยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ เพราะต้องถือว่ากฎหมายพิเศษได้วางบทบัญญัติเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะ และมีได้ประสงค์จะให้ใช้บังคับกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปในเรื่องนั้นๆ แต่ตำรากฎหมายสมัยใหม่ถือว่าไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป แต่ถือว่าเป็นปัญหาของการตีความกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติภายหลังว่าประสงค์จะให้ใช้กฎหมายพิเศษต่อไปหรือไม่ โดยต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติภายหลังนั้น⁸² ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายใหม่จะบัญญัติอย่างไรก็ได้ และอาจเป็นไปได้ว่ากฎหมายใหม่ประสงค์จะวางหลักเกณฑ์ทั่วไป และให้นำไปใช้บังคับแก่กฎหมายพิเศษที่บัญญัติไว้ก่อนหน้านั้นด้วย แต่โดยปกติเมื่อไม่ปรากฏข้อความในกฎหมายใหม่เป็นอย่างอื่นแล้ว ต้องถือว่ากฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไปไม่ยกเลิกกฎหมายเก่าที่เป็นกฎหมายพิเศษ

2.5.2 เกณฑ์การจัดลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร

แม้ว่าในปัจจุบันระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ จะประกอบด้วยกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้วกฎหมายลายลักษณ์อักษรย่อมเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ดี เมื่อกฎหมายเป็นระบบของลำดับชั้นของกฎหมาย กฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่ละประเภทจึงอาจมีลำดับชั้นไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นในข้อนี้จึงจะได้ศึกษาถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งโดยทั่วไปมักจะอาศัยเกณฑ์ที่ว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่ละประเภทนั้นออกโดยอาศัยอำนาจจากที่ใด⁸³ โดยอำนาจที่ว่านี้ต้องพิจารณาจากองค์กรผู้ตรากฎหมายและกฎหมายแม่บท ดังนี้

1) เกณฑ์องค์กร

การพิจารณาลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยเกณฑ์องค์กรเป็นการวิเคราะห์โดยอาศัยมุมมองทางรัฐศาสตร์โดยการพิจารณาจากองค์กรผู้ตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น กล่าวคือ ถ้าระบบการเมืองการปกครองใดถือว่าองค์กรใดสูงสุด กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นก็จะมีลำดับชั้นตามสถานะขององค์กรนั้นไปด้วย องค์กรใดสำคัญรองๆ ลงมา กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นก็จะมีลำดับชั้นลดหลั่นกันลงมาตามฐานะขององค์กร โดยนัยนี้ลำดับชั้นของกฎหมายก็เป็นเพียงลำดับชั้นขององค์กร⁸⁴

⁸² หยุต แสงอุทัย. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. หน้า 78.

⁸³ วิญญูสา แสงสุข และจิตติพร ลิ้มแหลมทอง. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. หน้า 77.

⁸⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. หน้า 14.

2) เกณฑ์กฎหมายแม่บท

แม้ว่าเกณฑ์องค์กรผู้ตรากฎหมายจะเป็นเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในการจัดลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ตามทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมายของ Hans Kelsen อธิบายว่า ลำดับชั้นของกฎหมายไม่ใช่ระบบที่มีความเท่าเทียมกันในระดับเดียวกัน ลักษณะของลำดับชั้นหรือลำดับศักดิ์ของกฎหมายถูกสร้างขึ้นโดยมีความเกี่ยวพันซึ่งเป็นผลมาจากความคงอยู่ของกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยกฎหมายอื่นที่สูงกว่า และถึงแม้องค์กรจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการแสดงเจตนาออกกฎหมายก็ตาม แต่กฎหมายที่องค์กรนั้นตราจะออกมาเป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อมีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้⁸⁵ หรือเพราะมีกฎหมายอื่นให้ความหมายทางภาวะวิสัยว่ากฎเกณฑ์นั้นๆ เป็นกฎหมายลำดับชั้นของกฎหมายจึงวิเคราะห์ได้จากความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายอื่น โดยนัยนี้กฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎหมายอื่นจึงมีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายที่ออกตามอำนาจที่ให้⁸⁶

3) เกณฑ์กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

แม้ว่าเกณฑ์องค์กรผู้ตรากฎหมายและเกณฑ์กฎหมายแม่บทข้างต้นจะเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวยังไม่อาจอธิบายถึงลำดับชั้นของกฎหมายในกรณีที่กฎหมายหลายประเภทตราขึ้น โดยองค์กรเดียวกันและอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทฉบับเดียวกัน ทั้งนี้หากวิเคราะห์จากข้อความคิดเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมายในสมัยกรีกโบราณที่ถือว่า Nomos ซึ่งมีกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่เป็นพิเศษมีลำดับชั้นสูงกว่า Psephisma และตามทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมายของ Hans Kelsen ที่ว่าบรรทัดฐานพื้นฐานที่กำหนดขึ้นในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจะถูกแก้ไขหรือยกเลิกได้ก็แต่โดยกระบวนการทางกฎหมายพิเศษหรือภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวดกว่ากฎหมายธรรมดาแล้ว จึงอาจถือได้ว่ากระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งที่สามารถใช้พิจารณาลำดับชั้นของกฎหมายได้ ดังที่นักกฎหมายฝรั่งเศสส่วนหนึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมที่พิเศษซับซ้อนกว่าพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนถึงความพิเศษของกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างไรจึงจะมีนัยสำคัญถึงขนาดที่จะส่งผลให้กฎหมายมีลำดับชั้นที่แตกต่างกัน

⁸⁵ สราวุธ ปิตุเตชะ. (2545). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. หน้า 51.

⁸⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 15.

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะศึกษาในข้อนี้ ได้แก่ ความหมาย ขอบเขตเนื้อหาและประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.6.1 ความหมาย ขอบเขตเนื้อหา และประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะศึกษาในข้อนี้ ได้แก่ ความหมาย ขอบเขตเนื้อหาและประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คำว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตรงกับคำว่า *Lois Organiques* ในภาษาฝรั่งเศส และคำว่า *Organic Law* ในภาษาอังกฤษ ซึ่ง *Black's Law Dictionary* ให้ความหมายของ *Organic Law* ว่าหมายถึง *The Fundamental law, or constitution of state or nation, written or unwritten. That law or system of laws or principle which defines and establishes the organization of its government* (กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญของรัฐหรือชาติ ซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จัดตั้งและกำหนดลักษณะขององค์กรของรัฐบาล) อย่างไรก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบในการกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแปลคำว่า *Lois Organiques* เป็นภาษาอังกฤษโดยใช้คำว่า *Institutional Law* ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ขยายหลักการในการจัดตั้งองค์กร ทั้งนี้แม้ในประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีกรให้ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง แต่จากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 กล่าวไว้ว่า⁸⁷ “หลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 จะกลับไปใช้หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1848 แต่มีข้อแตกต่างกัน กล่าวคือ การเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 แทนที่จะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลขององค์กรนั้น แต่กำหนดจากกระบวนการตราและกระบวนการควบคุมกฎหมายนั้น เพราะฉะนั้น จึงทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีค่านิยมใหม่ขึ้นมา ซึ่งความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะความเป็นรัฐธรรมนูญอยู่ เพราะจะมีการกล่าวถึงการจัดองค์กรของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ยังไม่สมบูรณ์ และกำหนดเงื่อนไขของการนำไปบังคับใช้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอยู่ระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ การที่มีตำแหน่งตรงกลางดังกล่าวถือว่ามีลำดับชั้นของกฎหมายพิเศษ ซึ่งอธิบายได้จากบทบาททางการเมืองของพระราชบัญญัติประกอบ

⁸⁷ Hubert AMIEL. (1989). *Les Lois organiques*. pp. 408 – 410. อ้างถึงใน สราวุธ ปิตุเตชะ. เล่มเดิม. หน้า 7 - 8.

รัฐธรรมนูญและกระบวนการที่มีความเข้มงวดทั้งการตราและการควบคุมตรวจสอบมากกว่าพระราชบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่ขยายรัฐธรรมนูญและกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญด้วย” จากคำกล่าวข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 หมายถึงกฎหมายที่ขยายความและเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ โดยมีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่าพระราชบัญญัติ จึงต้องมีกระบวนการตราและการควบคุมตรวจสอบเป็นพิเศษมากกว่าพระราชบัญญัติ

ในประเทศอิตาลี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี 2 ความหมาย โดยความหมายหนึ่งคือ กฎหมายที่ทำหน้าที่ขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและทำให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีผลปฏิบัติตามความเป็นจริง ส่วนในประเทศสเปน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบโดยธรรมนูญขององค์กรปกครองตนเองและระบบเลือกตั้งทั่วไป รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเพิ่งปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่นักวิชาการไทยหลายคนได้กล่าวถึงหลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ก่อนหน้านั้นนานแล้ว ทั้งยังให้ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ที่สำคัญได้แก่

ศาสตราจารย์พงศ์เพ็ญ สุกุนตาทัย ให้ความหมายว่า⁸⁸ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือ กฎหมายธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางรัฐธรรมนูญ (นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ) บางครั้งผู้ออกกฎหมายออกกฎหมายเหล่านี้ขึ้นเอง แต่ในบางครั้งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยมอบหมายการวางกฎเกณฑ์บางเรื่องให้เป็นหน้าที่ของสภาเป็นผู้ออกกฎหมายขึ้นมา ในด้านลัทธิส่วนใหญ่มีความเห็นว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่ากฎหมายเหล่านี้จะทำให้รัฐธรรมนูญสมบูรณ์ขึ้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีศักดิ์เท่าเทียมกับกฎหมายธรรมดา”

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ให้ความหมายว่า⁸⁹ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ รูปแบบของกฎหมายกึ่งรัฐธรรมนูญ เป็นพระราชบัญญัติที่มีวิธีการตราและการ

⁸⁸ พงศ์เพ็ญ สุกุนตาทัย. (2511). *แนวคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 22.

⁸⁹ อมร จันทรมบูรณ์. (2535). *โครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย*. หน้า 246.

แก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างกับวิธีการตราพระราชบัญญัติธรรมดา โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีวิธีการที่รัดกุมรอบคอบมากกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ”

ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครืองาม ให้ความหมายว่า⁹⁰ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดไว้ต่างหากไปจากรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายว่า⁹¹ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มี 2 ความหมาย ประการแรก หมายถึง กฎหมายที่มีเนื้อหาข้างในเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ ในความหมายนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้มีฐานะอะไรเหนือไปกว่ากฎหมายธรรมดา นอกจากความสำคัญของเนื้อหาเท่านั้น ประการที่สอง หมายถึง กฎหมายบางประเภทที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรงว่าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และระบุไว้โดยตรงให้ออกกฎหมายเหล่านั้นมาเสริมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญของแผ่นดินต้องมีสาระยืดยาวโดยไม่จำเป็น ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญจะจัดระบบพิเศษในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ”

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความหมายว่า⁹² “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประเภทหนึ่งที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับองค์การหรือการดำเนินงานขององค์การต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ การจะตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง โดยมีกระบวนการตราและแก้ไขที่แตกต่างกันไปจากพระราชบัญญัติธรรมดา”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามความหมายของศาสตราจารย์พงศ์เพ็ญ สุกุนดา กัญ และศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (ความหมายประการที่หนึ่ง) เป็นเพียงกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ความเกี่ยวข้องทางด้านเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีค่าบังคับเหนือไปกว่ากฎหมายธรรมดา แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามความหมายของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ และศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายธรรมดา โดยมี

⁹⁰ วิญญู เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 31.

⁹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 34.

⁹² สมคิด เลิศไพฑูรย์ ข (2538). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ*. หน้า 10.

ข้อพิจารณาที่ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายธรรมดาทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป ได้แก่ (1) เป็นกฎหมายพิเศษที่ช่วยขยายความและเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น (2) เป็นกฎหมายที่มีกระบวนการตราและการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวดมากกว่าพระราชบัญญัติ และ (3) มีสถานะอยู่ระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ เห็นได้ว่าการนำเกณฑ์กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาประกอบการพิจารณาจัดลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ เนื่องจากเกณฑ์องค์กรและเกณฑ์กฎหมายแม่บทไม่สามารถนำมาพิจารณาลำดับชั้นของกฎหมายทั้งสองประเภทได้ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ถูกตราออกมาโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายทั้งสองประเภทต่างก็มิได้ถูกตราออกมาโดยอาศัยอำนาจของกันและกันแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การนำเกณฑ์กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมมาใช้ในการจัดลำดับชั้นของกฎหมายว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติยังคงไม่สนิทใจนักซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4

2) ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเพื่อเป็นกลไกในการปฏิรูปการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงควรมีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับองค์กรสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการปฏิรูปการเมืองหรือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสมควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายเรื่องใดบ้างที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศอาจกำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแตกต่างกันไปตามระบบการปกครองและโครงสร้างทางการเมืองของแต่ละประเทศ แต่โดยทั่วไปแล้วกฎหมายที่จะถูกกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งตัวบุคคลที่จะใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรจัดการเลือกตั้ง กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการพิเศษในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้การกำหนดขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นส่งผลในทางกฎหมาย 3 ประการ⁹³ ได้แก่ (1) เรื่องใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องนั้นจะตราเป็นพระราชบัญญัติธรรมดา

⁹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ค (2538). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทย*. หน้า 114.

ไม่ได้ (2) เรื่องใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องนั้นจะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ และ (3) เรื่องใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องนั้นจะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ได้

3) ประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาจากขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว จะสามารถแบ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็น 3 ประเภท⁹⁴ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือองค์ประกอบของสถาบันต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงนิยามดั้งเดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่หมายถึงกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁹⁵ (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่ง ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดสถานะคุณสมบัติ หรือข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งที่สำคัญ และ (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการใช้บังคับรัฐธรรมนูญซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

2.6.2 ลักษณะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐสมัยใหม่มักจะบัญญัติแต่เพียงหลักหรือสาระสำคัญไว้เท่านั้น เพื่อให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการปกครองประเทศมีข้อความสั้น กระชับรัดกุม สามารถเข้าใจได้ง่าย และมีความแน่นอนไม่ต้องแก้ไขบ่อย เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยๆ นั้น จะทำให้รัฐธรรมนูญขาดความศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงหลักหรือสาระสำคัญเท่านั้น รายละเอียดของหลักหรือสาระสำคัญหรือบทบัญญัติที่ขยายรัฐธรรมนูญก็ให้บัญญัติหรือตราเป็นกฎหมายแยกออกไปต่างหาก โดยกฎหมายดังกล่าวถ้ามีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กรทางการเมือง หรือกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการ

⁹⁴ Jean-Pierre CAMBY. (1989). La loi organique dans la constitution de 1958. pp. 1407-1412. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส: ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย*. หน้า 184.

⁹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ค เล่มเดิม. หน้า 112-113.

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายนั้นก็จะมีลักษณะทางกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความจึงหมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อขยายความรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือเกี่ยวกับองค์กรหรือสถาบันทางฝ่ายบริหาร หรือทางการเมือง หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น จะเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความจะเป็นเพียงเทคนิคการร่างกฎหมาย โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายอื่นให้มีผลเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ สาระสำคัญขององค์กรทางการเมืองและหลักเกณฑ์สำคัญในการปกครองประเทศจะถูกบัญญัติไว้เป็นแม่บทในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดขององค์กรทางการเมืองและหลักเกณฑ์สำคัญในการปกครองประเทศแยกไปบัญญัติเป็นกฎหมายต่างหาก ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาแล้วถือว่าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความเช่นเดียวกับหลักการพิจารณารัฐธรรมนูญ⁹⁶ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความนี้ รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติระบบกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ต่างหากเป็นพิเศษ กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความจึงเป็นไปทำนองเดียวกันกับกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นในกรณีทั่วไปด้วย และถึงแม้บางประเทศจะเรียกพระราชบัญญัติ

⁹⁶ การแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็นรัฐธรรมนูญตามเนื้อหาและรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี การแบ่งแยกประเภทนี้ทำให้เรารู้จักสภาพของรัฐธรรมนูญดีขึ้น

“รัฐธรรมนูญตามเนื้อหา” หมายความว่า รัฐธรรมนูญซึ่งได้มีบทบัญญัติบัญญัติถึงข้อความที่เป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญโดยตรง กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าได้เรียกชื่อกฎหมายนั้นๆ ว่าเป็นรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่น Parliament Act ค.ศ. 1911 ซึ่งมีชื่อและรูปลักษณะเป็นพระราชบัญญัติ แต่เป็นรัฐธรรมนูญ และบางมาตราของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งก็เป็น “รัฐธรรมนูญ” เพราะ “เนื้อหา” ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการกำหนดว่าราษฎรประเภทใดบ้างมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งการเลือกตั้งนี้โดยปกติย่อมเป็นวิธีใช้อำนาจอธิปไตยของราษฎรวิธีเดียวในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม

“รัฐธรรมนูญตามแบบพิธี” หมายความว่า รัฐธรรมนูญซึ่งได้บัญญัติโดยวิธีการบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องคำนึงว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นๆ เป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติหลายบทหลายมาตราที่ไม่ใช่ข้อความของรัฐธรรมนูญ เช่น ได้มีบทบัญญัติกำหนดแผนการที่รัฐปฏิบัติจัดทำในภายหน้า เป็นต้น อ้างถึงใน หุคต แสงอุทัย. (2531). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป*. หน้า 24 – 25.

ประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ตาม ก็เป็นแต่เพียงแสดงให้เห็นว่าเป็นกฎหมายที่ออกมารองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

สำหรับเนื้อหาของกฎหมายที่จะถือว่าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความนั้น จะมีเนื้อหาและลักษณะที่แตกต่างกันไปตามระบบการปกครองและโครงสร้างทางการเมืองของแต่ละประเทศ แต่โดยทั่วไปกฎหมายที่มีลักษณะทางกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความมีดังต่อไปนี้คือ

1. พรรการเมือง มีกฎหมายว่าด้วยพรรการเมืองกำหนดรายละเอียดของการจัดตั้งวิธีดำเนินงาน เป็นต้น

2. การเลือกตั้งตัวบุคคลซึ่งจะใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน เช่น หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นต้น ซึ่งในเรื่องเหล่านี้จะมีกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการเลือกตั้งบุคคลเหล่านั้น ซึ่งอาจจะระบุคุณสมบัติ การสมัครรับเลือกตั้ง การนับคะแนน ฯลฯ

3. องค์กรที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

4. องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด

5. องค์กรพิเศษซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ผู้ตรวจการของรัฐสภา

6. มาตรการพิเศษในการควบคุมตรวจสอบ และลงโทษผู้ใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ

7. มาตรการพิเศษในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

อย่างไรก็ตาม นอกจากเนื้อหาดังกล่าวข้างต้นที่มีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความก็อาจมีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรหรือมาตรการพิเศษ ซึ่งแล้วแต่แนวความคิดของแต่ละประเทศที่เห็นว่าควรบัญญัติองค์กรหรือมาตรการอื่นใดขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญตามความเหมาะสมของสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความนั้น จะไม่มีการกำหนดรูปแบบการตราเป็นพิเศษแต่อย่างใด และมีฐานะเป็นกฎหมายธรรมดาในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรและถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายภายในประเทศ กฎหมายอื่นซึ่งออกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ โดยปกติองค์กรทางการเมืองและหลักเกณฑ์สำคัญในการปกครองประเทศจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่รายละเอียดขององค์กรทางการเมืองและ

หลักเกณฑ์สำคัญในการปกครองประเทศดังกล่าวจะแยกบัญญัติเป็นกฎหมายต่างหาก ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายเหล่านี้จะมีลักษณะทางกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความ แต่ในประเทศเหล่านี้มิได้มีการบัญญัติกระบวนการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความแตกต่างไปจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่นทั่วไป

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี

โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของรัฐสมัยใหม่ จะตราขึ้นโดยยึดแนวทางตามลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมจึงมักมีเนื้อหาของรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งบัญญัติถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน องค์การทางการเมือง กฎเกณฑ์การปกครองประเทศ รวมทั้งมีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้นด้วยเสมอ ซึ่งจะมีเนื้อหาในเรื่องไต่ถาม มีองค์การไต่ถาม มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง โครงสร้างทางการเมือง แนวคิดและลักษณะปัญหาของแต่ละประเทศ และในเนื้อหาของบทบัญญัติเหล่านี้ รัฐธรรมนูญจะกำหนดว่าในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการขององค์การ หรือกลไกพื้นฐานต่างๆ ของเรื่องเหล่านี้ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญนั่นเองจะกำหนดกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี

การที่รัฐธรรมนูญจำเป็นต้องบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธีให้มีกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่สามารถบัญญัติถึงรายละเอียดของเรื่ององค์การทางการเมือง กฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศและเรื่องสำคัญอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย หรือควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ต้องการความกระชับ รัดกุม และเข้าใจง่าย ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงต้องแยกบทบัญญัติในส่วนรายละเอียดมาเป็นกฎหมายไว้ต่างหาก เพื่อให้รายละเอียดของหลักหรือสาระสำคัญของเรื่องเหล่านั้นนำไปสู่ผลปฏิบัติที่แท้จริงได้ตามเจตนารมณ์ของหลักการในรัฐธรรมนูญ การกำหนดกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษแก่กฎหมายดังกล่าวซึ่งก็คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี เพื่อป้องกันไม่ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธีนี้ถูกแก้ไขได้โดยง่ายหรือไม่รอบคอบจนเกินไปโดยพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาในแต่ละช่วงเวลา จนทำให้ผลปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ต้องเสียไปหรือไร้ผล⁹⁷ และเพื่อป้องกันมิให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายทั่วไป (พระราชบัญญัติ) ให้มีผลขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้ผลปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสียไปเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ในบางประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายนี้ยังมีการกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย โดยทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายทั่วไป (กฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไป) มิให้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะถือว่าขัดรัฐธรรมนูญด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธีนอกจากจะมีประโยชน์เหมือนดังพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความแล้ว ยังเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธียังมีฐานะเป็นเครื่องมือควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญด้วยเพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อรองรับระบบการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ถือหลักว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม โดยมีเนื้อหาตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม

2. เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองในช่วงเวลาหนึ่งๆ ดำเนินการแก้ไขหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง หรือพวกพ้องอันต่างไปจากเจตนารมณ์แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

3. เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี เช่น ประเทศฝรั่งเศส สเปน อิตาลี เป็นต้น โดยประเทศเหล่านี้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นมีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติ เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้ให้อำนาจตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติ การทหาร รัฐบาล การกำหนดหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้มีกระบวนการตราและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพิเศษยุ่งยากกว่าพระราชบัญญัติ แต่ง่ายกว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2.7 ลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ

จากที่ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมายและแนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาแล้วข้างต้น ต่อไปจะกล่าวถึงขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และความแตกต่างของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ

⁹⁷ อมร จันทสมบุรณ์. เล่มเดิม. หน้า 233.

ประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติโดยสังเขปและความเห็นเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติของนักกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สเปน และไทยเพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

2.7.1 ประเทศฝรั่งเศส

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 กำหนดขอบเขตเนื้อหาของเรื่องที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 17 เรื่อง ซึ่งสามารถจัดเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่ง
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสมีกระบวนการตราที่ยุ่ยากกว่าพระราชบัญญัติ เช่น การกำหนดให้มีระยะเวลาไต่สวนเมื่อยื่นร่างกฎหมายนั้นแล้ว สภาที่ได้รับร่างกฎหมายนั้นไว้จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในทันทีไม่ได้ ต้องให้ระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่รับร่างกฎหมายนั้นไว้ล่วงหน้าไปเสียก่อนจึงจะพิจารณาได้ หรือจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่ทั้งสองสภามีความเห็นไม่ตรงกัน ต้องใช้เสียงข้างมากเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร หรือการกำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้แบบบังคับ โดยก่อนประกาศใช้ต้องผ่านการพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน เป็นต้น

แม้ว่าในทางความเห็นของนักกฎหมายฝรั่งเศสจะจัดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นพิเศษที่อยู่ระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงสถานะหรือลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การจัดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้อยู่ในลำดับชั้นพิเศษดังกล่าวจึงเป็นผลมาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันอาจสรุปเหตุผลหรือองค์ประกอบที่ทำให้ให้นักกฎหมายฝรั่งเศสจัดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติได้ 3 ประการ⁹⁸ ได้แก่ (1) ชื่อของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นชื่อเรียกเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ พระราชบัญญัติไม่สามารถใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ (2) ขอบเขตเนื้อหาของ

⁹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. เล่มเดิม. หน้า 130.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าเรื่องใดบ้างที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ย่อมตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ การมีขอบเขตเนื้อหาเฉพาะดังกล่าวทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแตกต่างจากพระราชบัญญัติ และ (3) กระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษกว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้งสามประการดังกล่าวจะต้องมีอยู่ร่วมกันจึงจะทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ

สำหรับนักกฎหมายอีกส่วนหนึ่งเห็นต่างไปว่าในประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีการจัดลำดับชั้นของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ แต่ถือเป็นเพียงการจัดประเภทของกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งเป็นผลทำให้ใช้บังคับในกรณีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตเนื้อหาไว้เป็นการเฉพาะเพื่อขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติอยู่บ้าง เช่น การกำหนดให้มีระยะเวลาไตร่ตรอง 15 วันและการบังคับให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ ก็เป็นไปโดยเหตุผลของเรื่องเพื่อให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ขยายความรัฐธรรมนูญไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ความแตกต่างดังกล่าวไม่ใช่องค์ประกอบที่จะทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะถือตามความเห็นของนักกฎหมายฝ่ายใดก็ตาม แต่เมื่อเกิดปัญหาการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ ปรากฏว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเรื่องนี้เคยมีตัวอย่างเกิดขึ้นตามคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 75-62 ลงวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 1976 ซึ่งวินิจฉัยว่า⁹⁹ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีของคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ มาตรา 20 ซึ่งบัญญัติว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้นำมาใช้ได้ในกรณีที่มีการออกเสียงประชามติซึ่งกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา ทั้งที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการออกเสียงประชามติ บทบัญญัติดังกล่าวอยู่นอกขอบเขตของเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

⁹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 153-154.

และคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 84-177 ลงวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1984 ซึ่งวินิจฉัยว่า¹⁰⁰ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 วรรคแรก บัญญัติให้การกำหนดเรื่องการขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกสภาต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับที่มาตรา 71 บัญญัติให้การกำหนดองค์ประกอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรวมถึงการกำหนดเรื่องการขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งดินแดนโพ้นทะเลชื่อ la Polynésie française (ซึ่งไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) มาตรา 10 กำหนดห้ามผู้ปฏิบัติหน้าที่ในคณะรัฐบาลของดินแดนดังกล่าวไปเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ สมาชิกสภา สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคม และสมาชิกสภายุโรป จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพราะเรื่องดังกล่าวต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 75-62 ลงวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 1976 และที่ 84-177 ลงวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1984 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้นำผลในทางกฎหมายของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาเป็นทางออกในการแก้ปัญหาการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ โดยมีได้นำผลในทางกฎหมายของการจัดลำดับชั้นของกฎหมายมาใช้ในการพิจารณาแต่อย่างใด จึงอาจสรุปได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสเห็นว่าการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของ “ขอบเขตเนื้อหา” อันเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ไม่ใช่ปัญหาความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับลำดับชั้นของกฎหมาย บทสรุปดังกล่าวเป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนความเห็นที่ว่าไม่มีลำดับชั้นระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.7.2 ประเทศอิตาลี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศอิตาลีมีความหมาย 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามความหมายนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้ดุลพินิจจัดทำขึ้นตามความจำเป็นของการปกครองบ้านเมือง

¹⁰⁰ แหล่งเดิม. หน้า 152.

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่ทำหน้าที่ขยายความ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์และมีผลในทางปฏิบัติ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนด ขอบเขตเนื้อหาว่าเรื่องใดจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนด รายละเอียดของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามความหมายประการที่สองนี้ ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงมีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่มีฐานะสูงกว่า พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามความหมายนี้จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้จากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ ประเทศอิตาลีแบ่งการปกครองเป็นแคว้นต่างๆ ที่อิสระต่อกันและแนวความคิดในการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกิดจากการประนีประนอมกันของอุดมคติทางการเมืองต่างๆ ทำให้ ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามความหมายนี้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่อง เกี่ยวกับแคว้นและองค์กรรูปแบบใหม่ที่สถาปนาขึ้น โดยรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศอิตาลีมีกระบวนการ ตราที่ยุ่งยากกว่าพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะผ่านการพิจารณาของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการประชุมสองวาระและในวาระแรกกับวาระที่สองต้องมี ระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่า 3 เดือน ต้องใช้เสียงข้างมากเด็ดขาดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละ สภา เป็นต้น

รัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีไม่ได้กล่าวถึงลำดับชั้นของกฎหมายระหว่าง พระราชบัญญัติ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (ความหมายประการที่สอง) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยใช้เกณฑ์ของนักกฎหมาย ฝรั่งเศสส่วนหนึ่งจะให้ความว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีมี ลักษณะเฉพาะ 3 ประการเช่นเดียวกัน ได้แก่ ชื่อเรียกเฉพาะ ขอบเขตเนื้อหาเฉพาะ และกระบวนการ ตราและแก้ไขเพิ่มเติมที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติ โดยนัยนี้จึงอาจสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ แต่หากพิจารณาตาม ความเห็นของนักกฎหมายอีกส่วนหนึ่งซึ่งเห็นว่า ความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเพียงเรื่องของขอบเขตเนื้อหา ก็ย่อมไม่มีลำดับชั้นระหว่าง พระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากรณีการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญปรากฏว่า รัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีมิได้กำหนดไว้โดย ชัดแจ้งว่าจะให้ศาลใดเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบหรือวินิจฉัยชี้ขาด ประกอบกับเมื่อพิจารณาอำนาจ ของรัฐบาลซึ่งสามารถที่จะเสนอคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นศาลที่มีอำนาจในการตรวจสอบ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของรัฐหรือของแคว้นการปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐ หรือระหว่างรัฐกับแคว้นการปกครอง หรือระหว่างแคว้นการปกครองด้วยกันเอง รวมถึงมีอำนาจพิจารณาคดีกล่าวหาประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อมีข้อสงสัยว่ากฎหมายฉบับใดบัญญัติเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ดังนั้น เมื่อนำผลในทางกฎหมายของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่าการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถือเป็นการบัญญัติกฎหมายนอกเหนือขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อันเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนความเห็นที่ว่า ไม่มีลำดับชั้นระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.7.3 ประเทศสเปน

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน ฉบับปี ค.ศ. 1978 ได้กำหนดขอบเขตของเรื่องที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 26 เรื่อง สามารถจัดเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศสเปนมีกระบวนการตราที่ยุ่งยากกว่าพระราชบัญญัติ เช่น กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรได้ต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติครั้งสุดท้ายสำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นต้น

ประเทศสเปนให้การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และนานาอารยประเทศดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกำหนดขอบเขตเนื้อหาว่าเรื่องใดบ้างที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

นอกจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ระบบกฎหมายของประเทศสเปนยังประกอบด้วยกฎหมายลายลักษณ์อักษรอีกหลายประเภท เช่น กฎหมายพื้นฐาน กฎหมายสามัญ กฎหมายฝ่ายบริหาร พระราชกำหนดหรือรัฐกฤษฎีกา และกฎหมายลำดับรอง เป็นต้น ซึ่งกฎหมายพื้นฐาน กฎหมายสามัญ กฎหมายฝ่ายบริหาร และรัฐกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกันคือเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ¹⁰¹ ส่วนลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น หากพิจารณาโดยใช้เกณฑ์ของนักกฎหมายฝรั่งเศสส่วนหนึ่ง จะได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนมีลักษณะเฉพาะ 3 ประการเช่นเดียวกัน ได้แก่ ชื่อเรียกเฉพาะ ขอบเขตเนื้อหาเฉพาะ และกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติ จึงอาจเข้าใจไปได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ แต่แท้จริงแล้วประเทศสเปนกลับมีแนวคิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับลำดับชั้นระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ประเทศสเปนถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นแต่เป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหาที่แตกต่างกัน¹⁰² ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสเปนได้รับรองหลักการดังกล่าวโดยวินิจฉัยไว้ในคดี Sentencia de 13 de febrero de 1981, Tribunal Constitucional de España ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนไม่ได้มีลำดับชั้นที่เหนือกว่าพระราชบัญญัติ แต่เป็นเรื่องการนำไปใช้กับเรื่องที่แตกต่างกัน¹⁰³

จากแนวความคิดของประเทศสเปนที่ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติจึงไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นแต่เป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหาที่แตกต่างกัน ดังปรากฏในคำวินิจฉัยคดี Sentencia de 13 de febrero de 1981 ข้างต้น การขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

¹⁰¹ อ่าไฟ อรัญนารถ. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ*. หน้า 420.

¹⁰² L. Prakke, C. A. J. M. Kortmann, and J. C. E. van den Brandhof. (2004). *Constitutional law of 15 EU member states*. p. 743. อ้างถึงใน สุริยา ปานแป้น. (2554). *ปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ*. หน้า 82.

¹⁰³ สืบค้นจาก http://en.wikipedia.org/wiki/Ordinary_law#cite_note-0

2.7.4 ประเทศไทย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถจัดประเภทเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทยมีกระบวนการตราที่ยุ่ยากกว่าพระราชบัญญัติ เช่น กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ต้องให้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนทุกฉบับ เป็นต้น

ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 รวมจำนวน 15 ฉบับ ไม่ปรากฏว่ามีการกล่าวถึงคำว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญเหล่านี้แต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจออกกฎหมายทั่วไปแล้วจะเห็นได้ว่ามีพระราชบัญญัติทั่วไปหลายฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องขององค์กรทางการเมือง หรือกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐ อันเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความ เช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น แต่พระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงพระราชบัญญัติทั่วไปเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติตามระบบปกติ เพราะมีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมเหมือนกัน เพียงแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความเหล่านี้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปคือ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นรองรับหลักหรือสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กรทางการเมือง กฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความเหล่านี้จึงมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายอยู่ในลำดับเดียวกันกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปนั่นเอง

ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญได้กำหนดชื่อเฉพาะเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายอีกประเภทหนึ่งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีชื่อแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติทั่วไป โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรทางการเมือง กฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีลักษณะทางกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความ แต่เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั่วไป ไม่ได้มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติทั่วไปแต่อย่างใด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงไม่มีลักษณะทางกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดชื่อเฉพาะ ขอบเขตเนื้อหาเฉพาะ และกระบวนการตราพิเศษทำให้นักกฎหมายไทยส่วนหนึ่งมีความเห็น โดยอาศัยเกณฑ์ของนักกฎหมายฝรั่งเศสว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายไทยอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นต่างไปว่าไม่มีลำดับชั้นของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ แต่ถือเป็นเพียงการจัดประเภทของกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหา กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตเนื้อหาไว้เป็นการเฉพาะเพื่อขยายความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติอยู่บ้าง เช่น การกำหนดคะแนนเสียงในการลงมติและการบังคับให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้นั้น ก็เป็นไปเพื่อให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขยายความรัฐธรรมนูญไม่ขัดหรือแย้งกับ

รัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ความแตกต่างของกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมไม่ใช่เงื่อนไขที่จะทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้ มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่รับรองว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติมีศักดิ์เท่ากัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทเฉพาะกาลมาตรา 302 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้” เนื่องจากเมื่อครั้งที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอย่างน้อยที่สุดสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าแทนที่จะทำเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กลับทำเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงต้องเขียนมาตรา 302 วรรคสอง รับรองว่า ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งในข้อนี้มีผู้เห็นว่าหากไม่มีบทเฉพาะกาลดังกล่าวแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้กฎหมายลำดับชั้นต่ำกว่าแก้ไขกฎหมายลำดับชั้นสูงกว่าซึ่งจะมีผลให้การแก้ไขนั้นใช้บังคับไม่ได้¹⁰⁴

กรณีการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเคยเกิดขึ้นคือ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 427/2551 กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 วินิจฉัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 120 แห่ง

¹⁰⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ค (2553). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 248.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชน อันเป็นไปตามหลักการในมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามหรือให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด นอกจากนี้ในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย เมื่อไม่ปรากฏว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด ในทางกลับกันผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า ไม่มีความแตกต่างในเรื่องลำดับชั้นกับพระราชบัญญัติ

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 75 – 62 และที่ 84 – 177 ดังกล่าวในข้อ 2.7.1 อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญอิตาลี กรณีการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอันเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวในข้อ 2.7.2 การที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความใช้บังคับเรื่อยมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.427/2551 และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับ ดังกล่าวในข้อ 2.7.4 เป็นเหตุผลที่สนับสนุนแนวความคิดที่ว่า ไม่มีลำดับชั้นระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติเป็นเรื่อง

ขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายอันเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี ไม่ใช่ปัญหาความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ ส่วนเหตุผลที่สนับสนุนแนวความคิดนี้อย่างชัดเจนที่สุดคือแนวคิดของนักกฎหมายสเปนในข้อ 2.7.3 ที่ถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น แต่เป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหาที่แตกต่างกัน

บทที่ 3

การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยและในต่างประเทศ

ในบทนี้จะกล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกันตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายต้นแบบของการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2.4.3 และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งจะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างของการทำหน้าที่ และประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของอนุสัญญาฯ

3.1 การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณีคือ การดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเองตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในที่นี้จะขอกล่าวถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

3.1.1 การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลนั้น จะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่ไม่ต้องสอบสวนทางวินัย

กรณีที่ไม่ต้องสอบสวนทางวินัยสามารถแยกพิจารณาได้สองกรณีด้วยกัน คือ กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้งกับกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งทั้งสองกรณีมีข้อแตกต่างกัน โดยกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้งกฎหมายได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นการให้ดุลพินิจ

ผู้บังคับบัญชาว่าจะสอบสวนทางวินัยหรือไม่ก็ได้¹ ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย กฎหมายได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นการบังคับผู้บังคับบัญชาว่าไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก

(1) กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง

ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (5) และมาตรา 102 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว² ได้กำหนดกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งแบ่งเป็นสองกรณีคือ กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนี้

กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่

ก. กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ความประจักษ์ชัดแล้ว

ข. กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่

ก. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันและผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

¹ มาตรา 95 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ในกรณีที่ เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้.

² มาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ในระหว่างที่ยังมิได้ ตราพระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบหรือกำหนดกรณีใด เพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบหรือกรณีที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิม มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ไม่มีอำนาจพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบหรือกรณีที่กำหนดไว้แล้ว มาใช้บังคับได้ตามวรรคหนึ่ง การจะดำเนินการประการใดให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด.

ค. กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

(2) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้หมายความถึงข้าราชการประจำ และมาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังนี้ เมื่อข้าราชการประจำมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามดังกล่าวข้างต้นจึงอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไต่สวนและวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ โดยมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัยผู้บังคับบัญชาไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

2) กรณีที่ต้องสอบสวนทางวินัย

มาตรา 90³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้อำนาจในการสอบสวนทางวินัยเป็นของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและเมื่อมีการแต่งตั้ง

³ มาตรา 90 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ตามหมวดนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้.

คณะกรรมการสอบสวนแล้ว มาตรา 99⁴ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) เรียกให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วน บริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

ข้อ 31 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (5) มาตรา 102 วรรคเจ็ดและมาตรา 115 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า เมื่อได้ประชุมพิจารณาแลงมติแล้วให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรรมการสอบสวนผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งแนบไว้กับรายงานการสอบสวนโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการสอบสวนด้วย และรายงานการสอบสวนอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้

(1) สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่ามีอย่างไรบ้าง

(2) วินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหากับพยานหลักฐานที่หักล้างข้อกล่าวหา

(3) ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่อย่างไร ถ้าผิดเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตน

⁴ มาตรา 99 ให้กรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวนและโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) เรียกให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วน บริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน.

ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ อย่างไร หรือมีเหตุอันควรสงสัยอย่างยี่งว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการหรือไม่ อย่างไร

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำรายงานการสอบสวนแล้ว ให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งสารบัญญต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และให้ถือว่าการสอบสวนแล้วเสร็จ

3) การสืบสวน

มาตรา 90 และมาตรา 91⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการสืบสวนทางวินัยว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ เมื่อได้รับรายงานหรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุรีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมิพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไป

การสืบสวนทางวินัย คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อที่จะดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนเมื่อมีกรณีสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำความผิดวินัย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากกรณีมีมูลก็ดำเนินการทางวินัยต่อไป ถ้ากรณีไม่มีมูลก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัย การสืบสวนในขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องทำเป็นพิธีการ จึงอาจกระทำโดยทางลับก็ได้ การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่ควรกระทำก่อนดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดแม้เพียงตั้งเรื่องกล่าวหาหรือ

⁵ มาตรา 91 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมิพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 แล้วแต่กรณี.

สอบสวนก็มีผลกระทบกระเทือนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและทางราชการเป็นส่วนรวมแล้ว กรณีที่ควรจะทำกรสืบสวนได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัย โดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ซึ่งการกล่าวหาหรือสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัยนั้นอาจมีที่มาอันเป็นมูลกรณีแห่งเรื่องที่ปรากฏขึ้นหลายทาง เช่น กรณีมีผู้ร้องเรียนขึ้นมา ผู้บังคับบัญชาารู้เห็นหรือสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชากระทำผิดวินัยด้วยตนเอง ส่วนราชการอื่นแจ้งมาให้ทราบ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น หรือมีบัตรสนเท่ห์ กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย โดยระบุพยานหลักฐานกรณีแวดล้อมชัดเจน

(2) การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนที่เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดเจน เช่น กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า 15 วัน ไม่จำเป็นจะต้องสอบสวนว่าละทิ้งหน้าที่ราชการหรือไม่ แต่การสืบสวนในกรณีนี้เป็นการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์อันจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่

วิธีการสืบสวนทางวินัยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบการใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ฉะนั้น การสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีใดก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะสืบสวนว่าจะใช้วิธีการอย่างไรจึงจะเหมาะสมและให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวนก็ได้ หรืออาจส่งประเด็นไปให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัด อำเภอ หรือสถานทูตช่วยทำการสืบสวนก็ได้

กรณีเป็นการสืบสวนโดยทางลับจะเป็นการดำเนินการสืบสวนโดยไม่ให้ผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดรู้ตัวถึงเรื่องที่จะกระทำการสืบสวน เป็นการสืบสวนเพียงเพื่อที่จะให้ได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ว่ามีแนวโน้มพอที่จะเชื่อได้ว่าใครเป็นผู้กระทำผิดหรือผู้นั้นได้กระทำผิดจริงหรือไม่ แต่ถ้าเป็นการสืบสวนโดยเปิดเผย จะเป็นการหาข้อเท็จจริงโดยวิธีแจ้งหรือแสดงให้เห็นให้ผู้ถูกสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงประเด็นแห่งความผิดและขอให้เขาชี้แจงแสดงเหตุผลแก้ข้อกล่าวหา โดยปกติผู้สืบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่หรือข้อมูลต่างๆ ไว้ก่อนเพื่อสะดวกในการที่จะชี้หรือยืนยันถึงข้อกล่าวหา

4) ขั้นตอนก่อนสอบสวนทางวินัย

มาตรา 90 และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดขั้นตอนก่อนสอบสวนทางวินัยว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ เมื่อได้รับรายงาน หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุรีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไป

5) ขั้นตอนในการสอบสวนกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นตามขั้นตอนก่อนสอบสวนทางวินัยแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกสงสัยว่ากระทำความผิดวินัยนั้น กรณีมีมูลตามที่ถูกกล่าวหาหรือตามที่ถูกสงสัยว่ากระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า กรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ โดยโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใดเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 132 แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง

6) ขั้นตอนในการสอบสวนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นตามขั้นตอนก่อนสอบสวนทางวินัยแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกสงสัยว่ากระทำผิดวินัยนั้น กรณีมีมูลตามที่ถูกลงโทษหรือตามที่ถูกสงสัยว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า กรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่าผู้ถูกลงโทษไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกลงโทษได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้ดำเนินการต่อไป โดยในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด (อ.ก.พ. ย่อมาจากคำว่า อนุกรรมการข้าราชการพลเรือน) อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกลงโทษคำสั่งอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติเพื่อพิจารณาความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษว่ากระทำผิดวินัย การสั่งลงโทษ รวมถึงกระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยขั้นตอนการสอบสวนสามารถกล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

(1) ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทราบโดยเร็ว

(2) เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสำเนาการรับทราบคำสั่งให้ประธานกรรมการสอบสวน จากนั้นให้ประธานกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อวางแนวทางในการสอบสวน

(3) คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา (แบบ สว. 2) ให้ผู้ถูกลงโทษทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหา

(4) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้มีการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาแล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว. 3) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รวบรวมแล้วเสร็จตามข้อ (3)

(5) หลังจากแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จตามข้อ (4)

(6) เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาแล้วเสร็จจะต้องทำรายงานการสอบสวน (แบบ สว. 6) เสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จตามข้อ (5)

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งแล้วเสร็จให้ขยายระยะเวลาสอบสวนได้ แต่ทั้งนี้จะต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยเจ็ดสิบวัน แต่ถ้าหากครบกำหนดระยะเวลาสองร้อยเจ็ดสิบวันแล้วยังไม่แล้วเสร็จ จะต้องรายงานผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงทราบและเพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป

7) ขั้นตอนการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย

ในการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัยนั้น มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือเป็นการกระทำวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาให้เป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวได้ ในขั้นตอนนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแล้ว ผู้บังคับบัญชาคงมีอำนาจในการพิจารณาแต่เพียงว่าผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับโทษในสถานใดระหว่างโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนเท่านั้น และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็จะมีอำนาจในการพิจารณาแต่เพียงว่าผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับโทษในสถานใดระหว่างโทษปลดออก หรือไล่ออกเท่านั้น เช่นเดียวกัน

ในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนดำเนินการเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ กล่าวคือ ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องส่งเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จี้มูลให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติปลดออกหรือไล่ออกแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งไปตามนั้น⁶ หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. (ก.พ.ค. ย่อมาจากคำว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง⁷ ซึ่งในการพิจารณาของ ก.พ.ค. นั้นไม่สามารถทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดย ก.พ.ค. พิจารณาได้เพียงระดับโทษเท่านั้นว่าเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่วินิจฉัยไว้ว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีความแตกต่าง กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 และมาตรา 126 ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องจากการลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จะต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้วจึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (ก.พ.) ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 วรรคสอง.

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96.

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษในกรณีมีมูลความผิดทางวินัยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คุณประโยชน์ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นได้ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วไม่ได้

8) การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัย

ภายหลังจากมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ โดยสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกับการณ์ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

(1) กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายการบริหารงานบุคคลภายในฝ่ายปกครองก่อนการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้งการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นช่องทางหนึ่งที่ถูกกฎหมายได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินการทางวินัยที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษว่าถูกต้อง เหมาะสมหรือเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารเพื่อจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงคำสั่งลงโทษเสียใหม่ให้ถูกต้อง โดยถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้วก็จะมิมีตียกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด ก็อาจมีมติให้เพิ่มโทษ หรือลดโทษหรืองดโทษก็ได้ ตามแต่

กรณี และถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยก็อาจมีมติให้ยกโทษ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวด 9 การอุทธรณ์ โดยมาตรา 114 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง” และ

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

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

(2) กรณีไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

มาตรา 103⁸ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบคุณสมบัติในการลงโทษทางวินัยว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่องหรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงให้รายงาน ก.พ. ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ

⁸ มาตรา 103 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ

ในกรณีตามวรรคสองและในการดำเนินการตามมาตรา 104 ให้ ก.พ. มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 95.

9) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

เหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครอง เป็นการกำหนดเหตุแห่งการเพิกถอนการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองกรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรงเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังเช่นคดีต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 129/2545 และที่ 183/2545¹⁰ วินิจฉัยว่า การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการและคำสั่งลงโทษให้ออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเห็นว่าคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

3.1.2 การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 301, 302, 329 และ 331 ต้องการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ลดล้างภาพความเป็น “เสือกระดาษ” ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ป.ป.ป.) ที่เมื่อมีการพิจารณาความผิดทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วส่งให้หน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานต้นสังกัดมักจะตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง

⁹ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ...

¹⁰ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. (2551). *แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ*. หน้า 79.

และส่วนมากของการสอบสวนของหน่วยงานต้นสังกัดมักจะไม่มีการลงโทษ ทำให้คำวินิจฉัยของ ป.ป.ป. ไม่มีสภาพบังคับ นอกจากนี้การที่ ป.ป.ป. เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารทำให้การใช้ อำนาจหน้าที่มีข้อจำกัดในการทำหน้าที่อีกด้วย ด้วยปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลและหลักการของ การบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นตามรัฐธรรมนูญอันเป็นที่มาของการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อ เป็นกลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทุจริตจึงมีวัตถุประสงค์ให้มีอำนาจเด็ดขาดในการ ใ้สอบสวนและวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดและฐานความผิดทางวินัย ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดิม โดยมีการปรับปรุงเพียงกระบวนการใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัย

มาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ “ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหาร ระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำ ความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควร ดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจใ้สอบสวนและวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังนี้

“มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มี มูลให้ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- 2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97”

“มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณา พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธาน กรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

“มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปอย่างกว้างขวางในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐได้ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่การตรวจสอบกลุ่มบุคคล ทั้งสองส่วนนี้มีความแตกต่างกันตามบทบัญญัติของกฎหมาย กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. “ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน” เสนอต่อไปยังวุฒิสภาหรือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขณะที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. “ไต่สวนและวินิจฉัย” ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

แล้วจะเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจทั้ง “ไต่สวน” และ “วินิจฉัย” การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่คำร้องเรียนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเพียง “ไต่สวน” แล้วสรุปสำนวนส่งต่อไปให้องค์กรอื่นพิจารณาความผิดต่อไป ไม่มีอำนาจเด็ดขาดดังกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีกระบวนการที่เข้มแข็งเป็นพิเศษสำหรับผู้ที่มีสถานะดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือให้นำการพิจารณาความผิดทางอาญาไปสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยไม่มีศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ตามระบบศาลยุติธรรม

ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้อภิปรายเจตนารมณ์ในการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 92 ถึงมาตรา 96 อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นของหลัก “คานและดุล” ซึ่งเกรงกันว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะไปก้าวล่วงกฎหมายเฉพาะคือกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งในกรณีนี้คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ท้ายที่สุดเมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมาธิการวิสามัญและสภาทั้งสองแห่งคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงได้เห็นชอบสาระบัญญัติตามที่ปรากฏในมาตรา 92 ดังนี้

1) ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

2) ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบของบุคคลที่ถูกกล่าวหาด้วย

2) การพิจารณาความผิดวินัยตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการบัญญัติให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งวิธีการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้วิธีการแสวงหาพยานหลักฐานในระบบการไต่สวนแทนการใช้วิธีการตามระบบกล่าวหา โดยระบบการไต่สวน มีข้อพิจารณาดังนี้

(1) วัตถุประสงค์และความเป็นมาของระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนมีวิวัฒนาการมาจากศาสนาโรมันคาทอลิก กล่าวคือ ผู้มีอำนาจในสังคม เช่น ผู้ปกครองหรือศาลมีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และสืบหาเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษซึ่งเป็นวิธีที่นิยมของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปในการค้นหาความจริง เพราะมีความเชื่อว่า

กระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต้องดำเนินอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่แบ่งหน้าที่อย่างเด็ดขาด ดังนั้น ศาลมีหน้าที่ไต่สวนข้อกล่าวหาในคดีที่เกิดขึ้น ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ในฝรั่งเศสและเยอรมนี อัยการกับผู้พิพากษาช่วยกันค้นหาความจริงในศาล จึงนั่งบนบัลลังก์ด้วยกัน ซักถามจำเลยได้ก่อน และอัยการมีสิทธิขอให้ศาลปล่อยจำเลยได้

ในระบบการไต่สวนมุ่งเอาผลที่จะได้รู้ถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด จากพยานหลักฐานต่างๆ ที่คู่ความนำมาเสนอต่อศาล หรือศาลเห็นสมควรเรียกมาสืบเองไม่มีบทตัดพยาน โดยเคร่งครัด ศาลจึงรับฟังพยานหลักฐานทุกชนิดเข้าสู่สำนวนความ แล้วไปพิจารณารายละเอียดซึ่งนำนักพยานหลักฐานว่า พยานใดควรมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ศาลจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางและยืดหยุ่นได้มาก¹¹ ระบบนี้ถือว่าเป็นระบบที่ดีและรัดกุมในการปราบปราม¹²

(2) หลักการไต่สวน

ระบบไต่สวนเป็นการดำเนินคดีโดยรัฐ ซึ่งระบบไต่สวนถือว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดและพยายามค้นหาพยานหลักฐาน¹³ เพื่อที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ จึงไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนเพื่อทราบว่ามีการกระทำความผิดจนถึงตัดสินคดีอาญาในที่สุด ศาลจึงเป็นทั้งโจทก์และผู้ตัดสินในคนๆ เดียวกัน ผู้ถูกไต่สวนจะมีฐานะเป็นเพียง “กรรมในคดี” เท่านั้น

(3) กระบวนการไต่สวน

กระบวนการไต่สวนเป็นหน้าที่หลักของรัฐ โดยตรง ที่จะเข้าไปดำเนินการตั้งแต่เกิดความผิดขึ้น โดยเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน ฟ้องร้อง และพิจารณาพิพากษา รัฐจะเป็นผู้กระทำเอง โดยไม่ต้องมีผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ¹⁴

(4) ความสำคัญและประโยชน์ของระบบไต่สวน

เมื่อทราบถึงหลักการและกระบวนการไต่สวนในเบื้องต้นแล้ว สามารถทำให้เข้าใจถึงความสำคัญและประโยชน์ของระบบไต่สวน ระหว่างประโยชน์ของสังคมกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และสิทธิเสรีภาพของเอกชนกับเอกชน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

¹¹ เข็มชัย ชูติวงศ์. (2527). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 2-3.

¹² สุข เปรมานิน. (2506). ระบบอัยการในต่างประเทศ. หน้า 16.

¹³ สุรศักดิ์ ตรีรัตน์ตระกูล. (2526). การชี้ตัวผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา. หน้า 6 - 7.

¹⁴ ประมูล สุวรรณสร. (2517). กฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 2.

ก. ระบบไต่สวนถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เพราะเห็นว่าการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นความผิดต่อรัฐ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ¹⁵ รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด จัดหาพยานหลักฐานโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้เสียหาย หรือบุคคลอื่นมากล่าวหาหรือไม่ จึงเป็นผลให้รัฐสามารถควบคุมอาชญากรรมได้ เนื่องจากการละเมิดกฎหมายเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐหรือสังคมส่วนรวม

ข. ผู้ถูกไต่สวนมีลักษณะเป็นเพียงวัตถุแห่งการไต่สวนในคดีเท่านั้น¹⁶ โดยระบบนี้มุ่งแสวงหาข้อเท็จจริงจากตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยเป็นสำคัญซึ่งปกติแล้วผู้ต้องหามักจะปฏิเสธการกระทำความผิดของตน จึงต้องมีการใช้จิตวิทยาและกลอุบายในการไต่สวนเพื่อให้รับสารภาพ¹⁷ ผู้ถูกไต่สวนจึงเป็นเป้าของการไต่สวน และไม่มีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง และทนายความหรือผู้ช่วยเหลือผู้ต้องหาที่ไม่มีบทบาทหรือความสำคัญในการค้นหาความจริงมากเหมือนระบบกล่าวหา เพราะผู้ค้นหาความจริงเป็นบทบาทของศาล

ค. การพิจารณาหรือค้นหาความจริงโดยศาลเป็นผู้ไต่สวนระบบนี้จะได้ผลและได้ความจริงถูกต้องก็ต่อเมื่อผู้พิพากษาหรือผู้ไต่สวนนั้นกระทำการไต่สวนด้วยความระมัดระวังไม่ลำเอียงต้องดำรงตนทั้งเป็นปฏิบัติและเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา ซึ่งการดำรงตนดังกล่าวได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นทฤษฎีบริสุทธิหรือเป็นอุดมคติ เพราะผู้ไต่สวนไม่สามารถหลีกเลี่ยงอคติจากการแสวงหาความจริง¹⁸

ง. การรับฟังพยานหลักฐานในระบบไต่สวน ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางและยืดหยุ่นมาก จึงไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดนัก โดยเฉพาะจะไม่มีบทตัดพยานที่เด็ดขาดแต่เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดสู่ศาลได้

¹⁵ หลวงอรรถปรีชาชูปการ. “ทนายแผ่นดิน.” *บทบัญญัติ*, 2 (2). หน้า 3. อ้างถึงใน พัฒนพงศ์ จันทร์เพชรพล. (2547). *อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการไต่สวน*. หน้า 67.

¹⁶ สุรศักดิ์ ตรีรัตน์ตระกูล. เล่มเดิม.

¹⁷ เข็มชัย ชูติวงศ์. เล่มเดิม.

¹⁸ แจน สเตแปน. (2519, กรกฎาคม). *บทเรียนจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของทวีปยุโรป*. แปลโดย ประธาน วัฒนาวาณิช. หน้า 147–149.

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีโดยใช้ระบบไต่สวนให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพระหว่างเอกชนกับเอกชนน้อยมาก เนื่องจากการไต่สวนถือว่าเป็นการกระทำโดยรัฐ

อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (1) (2) (3) มีหลักเกณฑ์ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่มาตรา 43 ถึง มาตรา 57 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องและครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนด้วยตนเองหรือจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือจะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมีมูลความผิดแทนก็ได้ มีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) การใช้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากจะเป็นไปตามหมวด 4 เรื่อง การไต่สวนข้อเท็จจริง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อใช้บังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 วรรคสาม มาตรา 45/1 และมาตรา 46 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ได้บัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของอนุกรรมการไต่สวนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างกับการดำเนินการของพนักงานสอบสวนและการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงได้นำหลักการต่างๆ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริง อันไม่ทำให้การอำนวยความสะดวกหรือแตกต่างกับการดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สรุปลงขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญโดยสังเขปได้ดังต่อไปนี้

- ก. แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ (ข้อ 13 และ ข้อ 14)
- ข. ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน (ข้อ 15)
- ค. คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาเป็นพยานและกำหนดวิธีการสอบสวนปากคำพยาน (ข้อ 22 ข้อ 23 และ ข้อ 26)

ง. ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่า ข้อกล่าวหาเป็นมูล ให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา (ข้อ 37)

จ. ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ (ข้อ 39)

ฉ. เมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้รวบรวมพยานหลักฐานตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 39 เสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่า การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและหรือการนำสืบแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใด และพิจารณาลงมติว่า ข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 เสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. (ข้อ 42)

(2) ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้บัญญัติหลักการต่างๆ ไว้เพื่ออำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองฝ่าย ตลอดจนเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งหลักการที่ใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบด้วย

ก. หลักการไต่สวน

ในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและนำตัวผู้ถูกกล่าวหามารับโทษนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยนำระบบไต่สวนมาใช้ ทั้งนี้ เนื่องจากความผิดกรณีเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมนั้น ย่อมเป็นการยากสำหรับผู้รวบรวมพยานหลักฐานซึ่งเป็นผู้กล่าวหาที่จะทำการรวบรวมพยานหลักฐานมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาวินิจฉัยความผิด ซึ่งเป็นไปตามหลักการของระบบกล่าวหาคือ “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ” ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาล้วนแต่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและมีอิทธิพลทั้งสิ้น จึงทำให้การนำตัวบุคคลดังกล่าวมารับโทษทางอาญาเป็นไปได้ยาก

ดังนั้น กฎหมายจึงบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยความผิดที่มีการกล่าวหาที่มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ได้ตามที่เขาเห็นว่าเหมาะสมที่ตนจะได้รับความจริงที่ถูกต้องครบถ้วน¹⁹ โดยจะจำกัดตนเองอยู่กับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอให้ไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาว่าควรหาข้อเท็จจริงจากที่ใดบ้าง หรือจะรับฟังความเห็นจากผู้ใดหรือจากผู้เชี่ยวชาญหรือควรตรวจสอบเอกสารหลักฐานใดอย่างไร²⁰ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องดำเนินการทุกอย่างตามที่เห็นว่าเหมาะสม ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการของระบบไต่สวนนั่นเอง

ดังนั้น ถ้าเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนก็มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยความผิดว่ามีมูลตามข้อกล่าวหาหรือไม่ การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจึงนำหลักการไต่สวนมาใช้ด้วย โดยต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง กล่าวคือ

ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงข้อ 4 กำหนดว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ” ส่วนหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนนั้น ข้อ 22 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งการถอนคำร้องหรือคำร้องขอหรือคำกล่าวหาข่มขู่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปและในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 49 ก็จะใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ประกอบข้อ 23 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง กล่าวคือ

¹⁹ Karl-Sommermann, “The Basic Elements of Public Administrative Procedure.” *The Rule of Law in Public Administration: The German Approach* 41 (Speyerer Forschungs berichte 122, 1993).

²⁰ Mahendra P Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective*. (1985).

(1) อำนาจในการมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) อำนาจในการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ชีด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) อำนาจในการมีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(5) อำนาจในการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าขอกกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับหลักเกณฑ์อื่นๆ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง เช่น หลักเกณฑ์การสอบปากคำพยาน ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงกำหนดให้ผู้ให้ถ้อยคำและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานและให้อนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนซึ่งร่วมในการสอบปากคำลงลายมือชื่อรับรองไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้นด้วย แต่ที่สำคัญในการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ และในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาในคดีสำคัญๆ จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมดำเนินการสอบปากคำหรือรับฟังคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาด้วย ตามนัยมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 27 วรรคสองและข้อ 52 ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานอื่นๆ ก็ดำเนินการเช่นเดียวกับการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาประเภทอื่นที่ไม่ใช่ความผิดซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข. หลักการให้โต้แย้ง²¹

ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ได้นำหลักการให้โต้แย้งมาใช้ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนด้วย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนหนึ่งมีผลเป็นการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย แม้การดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจะเป็นการดำเนินการโดยใช้หลักการไต่สวนเป็นสำคัญ เพราะทำให้กระบวนการพิจารณามีความรวดเร็ว ลดความเสียหายเปรียบของฝ่ายผู้กล่าวหา และมีการรวบรวมพยานหลักฐานที่กว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันเพื่อความถูกต้องในข้อเท็จจริงที่ได้รับ ก็ต้องเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความถูกต้องนั้น โดยการนำหลักการโต้แย้งมาใช้ เพื่อที่จะได้ทราบความคิดเห็น ข้อเท็จจริงและมุมมองของคู่กรณี อันเป็นการคลี่คลายร่องคุณภาพของพยานหลักฐาน และเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะใช้สิทธิในการต่อสู้ให้กว้างขึ้นด้วย

การนำหลักการโต้แย้งมาใช้ในการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนนั้น มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะชี้แจงข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงก็ได้ นอกจากนี้ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 37 และข้อ 38 ยังได้กำหนดให้กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวน เมื่อคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เสร็จแล้ว และเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด ให้คณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนมีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันควร แต่อย่างช้าไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจดแจ้งเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาด้วย และให้รวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา คณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจะส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อที่ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบและเมื่อล่วงพ้น 15 วันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว

²¹ O. Hood Phillips. Constitutional and Administrative Law 672 (7 th ed., 1987).

แม้จะไม่ได้รับบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาคืนหรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา ก็จะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา

สำหรับการชี้แจงข้อกล่าวหา ข้อ 39 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ทั้งนี้ ทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีบุคคลซึ่งเป็นพยานในเรื่องที่กล่าวหา นั้น และการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานนั้นมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ และหากคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม จะขยายเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามสมควรก็ได้ หรือถ้าเป็นกรณี ที่คณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเห็นว่าพยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้าง ไม่เกี่ยวกับประเด็นที่กล่าวหาหรือเป็นการประวิงให้ชักช้า คณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้

เห็นได้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวน ที่นำหลักการโต้แย้งมาใช้เป็นกรณีที่แตกต่างกันกับการดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนซึ่งทำให้การดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ล่าช้ากว่าการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน ในคดีอาญาอื่นๆ

ค. หลักความเป็นกลาง

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวน มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉะนั้น บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจะต้องมีความเป็นกลางไม่เอนเอียงไปทางฝ่ายใด²² เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีการบัญญัติถึงหลักการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ดังนั้น อนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจะเห็นแก่ประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปหรือจะเห็นแก่ประโยชน์ของตนเอง ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้เพราะจะทำให้เสียดุลยภาพแห่งความยุติธรรม

²² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 262.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 45 วรรคสองและระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงข้อ 12 ประกอบข้อ 52 ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ ระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร ประกอบกับมาตรา 46 ได้ห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุขัดกับหลักความเป็นกลางเป็นอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวน

เมื่อปรากฏว่ามีการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนให้อนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนผู้นั้นแจ้งต่อประธานกรรมการ โดยเร็ว หรือถ้าหากผู้ถูกกล่าวหาทราบก็สามารถคัดค้านว่าอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนผู้ใดเป็นบุคคลที่ต้องห้ามแต่งตั้งได้ โดยห้ามมิให้บุคคลที่ต้องห้ามแต่งตั้งยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 46 วรรคสองและวรรคห้า

ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 14 ได้กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวก็จะรู้ว่ามิบุคคลใดได้รับการแต่งตั้งเพื่อทำการไต่สวนความผิดของตนเอง หากปรากฏว่ามีบุคคลต้องห้ามตามกฎหมาย ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิคัดค้านบุคคลดังกล่าวได้ตามข้อ 15 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยผู้ถูกกล่าวหาต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 7 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน หรือนับแต่วันที่ได้อ่านเหตุแห่งการคัดค้าน โดยจะต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในคำคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้ความจริงหรือจะทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมอย่างไร

เห็นได้ว่าการนำวิธีการคัดค้านผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนโดยผู้ถูกกล่าวหาใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการคำนึงถึงหลักความเป็นกลางและเป็นการป้องกันการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่มีส่วนได้เสียหรือมีอคติกับผู้ถูกกล่าวหา ทำให้การไต่สวนขาดความเป็นกลางและไม่เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและป้องกันการไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ เพราะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดอื่นๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน เป็นความผิดต่อแผ่นดิน

(3) การพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นมีหลักการดังนี้

ก. การพิจารณาโทษของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาตาม “ฐานความผิดทางวินัย” ซึ่งแบ่งได้เป็น “ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง” และ “ความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง”

ข. ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งลงโทษโดยปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ แล้วแต่กรณี และผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ค. การให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีนี้คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 96²³ และมาตรา 97²⁴ กำหนดไว้ว่า

²³ มาตรา 96 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

²⁴ มาตรา 97 ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหา

ถ้าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้กำหนดสถานโทษได้ 2 สถาน คือ ไล่ออกหรือปลดออก ถ้าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงกฎหมายให้กำหนดสถานโทษได้ 3 สถานคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อยก็ต้องพิจารณากำหนดโทษภาคทัณฑ์ที่มีเหตุอันควรลดโทษจะให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ง. ข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยกำหนดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย และประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกเป็นไปตามมาตรา 91 ประกอบมาตรา 92

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยถือรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นไปตามนัยมาตรา 91 ประกอบมาตรา 97

3) กระบวนการลงโทษและการอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย

ตามบทบัญญัติในมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ นั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยฐานใดฐานหนึ่ง โดยได้กำหนดฐานความผิดว่ามีความผิดทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงตามรายงาน และเอกสารที่แจ้งไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหน้าที่ดำเนินการลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีความผิดทางวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถเปลี่ยนฐานความผิดเป็นวินัยไม่ร้ายแรงได้ คงลงโทษไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไปแล้วเท่านั้น และก่อนที่

สังกัดอยู่แล้วแต่กรณี พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 ไม่ใช่ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ ให้ผู้บังคับบัญชาตาม มาตรา 57 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตาม มาตรา 93 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 หรือมาตรานี้ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติพิจารณาโทษ การใช้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ใช้บังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยให้สิทธิเสนอพยานหลักฐาน พยานบุคคล และให้สิทธินำพยานความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจง หรือให้ปากคำของตนได้ เป็นหลักประกันความยุติธรรมในการพิจารณาความผิด และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยชอบธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 248 กำหนดไว้ชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง หรือมาตรา 249 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ลงโทษได้ และหากพบว่าได้กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จะต้องมิโทษสูงกว่าคือ สองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 59 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว” สิทธิตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นผลให้การรับรองสิทธิร้องทุกข์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่จะต้องออกกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนหรือบุคคลที่อาจได้รับความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของตน การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการที่กำหนดไว้ นั้น เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ เพิกถอนแก้ไขเปลี่ยนแปลง เยียวยาแก่ประชาชน หรือผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้กล่าวถึงการอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 96 โดยกำหนดว่า “ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว”

ภายหลังเมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 พรรคหนึ่งและพรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น เพราะบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 94 และมาตรา 95 ได้วางกลไกทางกฎหมายไว้ชัดเจนว่าจะต้อง

ดำเนินการสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติมานั้น กฎหมายนี้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 สามารถอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชานั้นได้ภายในขอบเขตของกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ว่า “...จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้...” ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ได้บัญญัติไว้ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 114 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้...ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง” วรรคสอง บัญญัติว่า “การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

มาตรการทางกฎหมายของการอุทธรณ์คำสั่งขององค์กรของรัฐภายในฝ่ายปกครองนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลเจ้าพนักงานของรัฐฝ่ายปกครองภายในหน่วยงาน หรือองค์กรต่างๆ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หากมีการฝ่าฝืนหรือผิดกฎระเบียบก็จะมีมาตรการลงโทษตามลำดับขั้นของการกระทำความคิดว่ามีความร้ายแรงประการใด กฎหมายภายในฝ่ายปกครองก็จะมีบทบัญญัติไว้แน่นอนถึงบทลงโทษตามฐานความผิดต่างกรรมต่างสถานะกันไป และเช่นเดียวกัน หากผู้กระทำความผิดไม่เห็นด้วยกับบทลงโทษที่ได้รับก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวได้อีกตามลำดับที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้สามารถดำเนินการได้ และการพิจารณาอุทธรณ์ก็เช่นเดียวกับการลงโทษ เป็นการดำเนินการกันเองภายในของฝ่ายปกครอง โดยแยกส่วนกับการดำเนินคดีตามกฎหมายบ้านเมือง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาในองค์กรของรัฐในฝ่ายปกครองนั้น จัดได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งองค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้นก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกันนั้นด้วย แตกต่างกันเพียงรูปแบบการพิจารณาอุทธรณ์ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดตามแต่ละองค์กรนั้นๆ จะกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานนั้นๆ และดำเนินการไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

4) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนกับการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่น

การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงาน

ไต่สวนขึ้นเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเมื่อคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้วนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันนั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลก็จะมีมติว่ามีมูลความผิด แล้วจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 92 และดำเนินการทางอาญามาตรา 97 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทำการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน มีความแตกต่างกับขั้นตอนและกระบวนการตลอดจนผลของการดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และแตกต่างกับการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐปกติ การเปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน จะทำให้ทราบจุดเด่นและจุดด้อยของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน

(1) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะทำหน้าที่คล้ายกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนได้รับแต่งตั้งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่เป็นความผิดทางอาญาซึ่งมีผู้กล่าวหาไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 88 ประกอบมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ หรือกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีโทษคุกคามมาตรา 66 ต่อพนักงานสอบสวนแล้วพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามมาตรา 89 และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องทั้งสองกรณีแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นในเรื่องนั้นก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 44/1 หากข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนขึ้นเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วก็จะ

นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาก็จะส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด โดยไม่ต้องส่งให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทำการไต่สวน ข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 97 ให้ถือว่ารายงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่สามารถฟ้องให้ศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีประทับฟ้องไว้พิจารณาได้โดยไม่ต้อง ไต่สวนมูลฟ้อง

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน มีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวไปแล้วข้างต้นว่าระเบียบดังกล่าวได้นำหลักการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานโดยนาระบบไต่สวนมาใช้ ซึ่งหัวใจของระบบนี้ก็คือ การที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางไม่จำกัดอยู่เฉพาะต้องรับฟังเพียงพยานหลักฐานที่ผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหานำมาแสดง แต่กลับกันคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนสามารถที่จะแสวงหาพยานหลักฐานด้วยตนเองได้ หากเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีความสำคัญในประเด็นแห่งคดี นอกจากนั้นระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานมาแสดงแก่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนประกอบการโต้แย้งของตนได้ และยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนอีกด้วย

สำหรับบุคลากรหรือผู้ที่ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 45 และมาตรา 45/1 ได้กำหนดให้ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนให้มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานในความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน ซึ่งคณะอนุกรรมการไต่สวนประกอบด้วย ประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ส่วนพนักงานไต่สวนนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงกำหนด โดยให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ลงนามแต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวน ซึ่งพนักงานไต่สวนที่ได้รับแต่งตั้งและมอบหมายให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงจะมีจำนวนเท่าใด

นั่นจะเป็นไปตามความจำเป็นเหมาะสมและปริมาณคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ทั้งนี้ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 48 และข้อ 49

การดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นการดำเนินการตามระบบกล่าวหา กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเป็นการเฉพาะตัวไม่สามารถให้บุคคลอื่นกระทำแทนได้ ในการเข้าไปทำการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับความผิดโดยไม่ชักช้า จะทำการที่ใดเวลาใดแล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย ตามความในมาตรา 130²⁵ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งโดยปกติแล้วพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดินหรือคดีความผิดต่อส่วนตัวก็ตาม

วิธีการสอบสวนหรือวิธีการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะทำบันทึกการสอบสวนขึ้นตามหลักทั่วไปในมาตรา 139²⁶ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และจะเรียกพยานบุคคลที่รู้เห็น ได้ยิน ได้ฟังข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาสอบปากคำได้ พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหา และต้องรีบทำสำนวนการสอบสวนให้เสร็จก่อนที่จะครบกำหนดฝากขังต่อศาล และเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าเป็นสำนวนสอบสวนที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ไม่ว่าตัวผู้กระทำความผิดจะอยู่ในอำนาจหรือไม่ก็ตาม พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นสองกรณี คือ เห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง และส่งสำนวนให้แก่พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาคดีฟ้องศาลต่อไป

เมื่อนำกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนมาเปรียบเทียบกับกรดำเนินคดีโดยการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วเห็นว่า

²⁵ มาตรา 130 ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการในที่ไหนเวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย.

²⁶ มาตรา 139 ให้พนักงานสอบสวนบันทึกการสอบสวนตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายนี้อันว่าด้วยการสอบสวนและให้เอาบันทึก เอกสารอื่นซึ่งได้มา อีกทั้งบันทึก เอกสารทั้งหลายซึ่งเจ้าพนักงานอื่นผู้สอบสวนคดีเดียวกันนั้นส่งมารวมเข้าสำนวนไว้

เอกสารที่ยื่นเป็นพยานให้รวมเข้าสำนวน ถ้าเป็นสิ่งของอย่างอื่นให้ทำบัญชีรายละเอียดรวมเข้าสำนวนไว้

เพื่อประโยชน์ในการติดตามพยานให้ไปตามกำหนดนัดของศาล ให้พนักงานสอบสวนบันทึกรายชื่อของพยานบุคคลทั้งหมดพร้อมที่อยู่หรือสถานที่ติดต่อ หมายเลขโทรศัพท์หรือช่องทางอื่นที่ใช้ในการติดต่อพยานเหล่านั้นเก็บไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานสอบสวน 83.

ก. ในเรื่องของระยะเวลาที่ใช้ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษนั้น การดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวนจะสามารถทำได้รวดเร็วกว่า มีความคล่องตัวสูง เพราะพนักงานสอบสวนมีอำนาจเฉพาะตัวในการเรียกพยานบุคคล หรือแสวงหาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็น ส่วนการดำเนินการไต่สวนโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนนั้น จะใช้เวลามากเนื่องจากก่อนที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้นั้น เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องดังกล่าวจะไต่สวนในทันทีที่ได้รับเรื่องอย่างเช่นพนักงานสอบสวนไม่ได้ จะต้องมีการขึ้นตอนการกลั่นกรองเรื่องโดยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปตามมาตรา 44/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ประกอบระเบียบฯ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 เสียก่อน การแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนการไต่สวนซึ่งมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบและได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาดังกล่าวมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ก็จะนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หลังจากนั้นคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนก็จะแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้วจึงจะดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ และเมื่อรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนก็จะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา หลังจากนั้นจึงพิจารณาลงมติแล้วจึงนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติเกี่ยวกับความผิดของผู้ถูกกล่าวหาต่อไป เมื่อรวมระยะเวลาในการดำเนินการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจนถึงขั้นตอนการนำเสนอเรื่องให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาที่ใช้เวลามาก บางเรื่องใช้เวลาเป็นปีเลยทีเดียว

ข. ผู้ใช้อำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจเฉพาะตัวในการเรียกพยานบุคคลมาสอบปากคำ หรือเรียกพยานเอกสารใดๆ มาประกอบการพิจารณาในสำนวนการสอบสวน ตลอดจนมีอำนาจจับผู้ต้องหาเพื่อนำตัวไปดำเนินคดีได้ แต่กรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนนั้น การใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาจะทำในรูปของมติคณะอนุกรรมการไต่สวนในการที่จะเรียกพยานหลักฐานใด หรือเรียกพยานบุคคลใดมาให้ถ้อยคำต่อคณะอนุกรรมการไต่สวน

อนุกรรมการคนใดคนหนึ่งไม่มีอำนาจที่จะเรียกพยานบุคคล หรือดำเนินการไต่สวนคนเดียวได้ โดยการประชุมขององค์คณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อพิจารณามีมติวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นแห่งคดีหรือให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ จะต้องมิอนุกรรมการเข้าร่วมประชุมพิจารณาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ทั้งนี้ ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 20 และในการรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมิอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 48 ส่วนกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยพนักงานไต่สวนตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 45/1 นั้น พนักงานไต่สวนจะดำเนินการในรูปขององค์คณะพนักงานไต่สวน โดยองค์คณะพนักงานไต่สวนจะมีจำนวนเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามความจำเป็นเหมาะสมและปริมาณคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 49 และข้อ 52 ประกอบข้อ 20 และ ข้อ 53

ก. การใช้อำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงานสอบสวนมีอำนาจที่จะออกหมายเรียกบุคคลใดมาทำการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 52²⁷ และพนักงานสอบสวนสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออกคำสั่งหรือหมายจับ²⁸ หมายค้น²⁹

²⁷ มาตรา 52 การที่จะให้บุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวนหรือมาที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือมาศาล เนื่องในการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้องการพิจารณาคดี หรือการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ จักต้องมีหมายเรียกของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือของศาล แล้วแต่กรณี

แต่ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง ย่อมมีอำนาจที่จะเรียกผู้ต้องหาหรือพยานมาได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียก.

²⁸ มาตรา 66 เหตุที่จะออกหมายจับ ได้มีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(2) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัด โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี.

²⁹ มาตรา 69 เหตุที่จะออกหมายค้น ได้มีดังต่อไปนี้

หมายขัง³⁰ หรือหมายปล่อย³¹ ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ก่อนที่พนักงานสอบสวนจะส่งความเห็นพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 31 กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน โดยในการจับและคุมขังบุคคล คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอาจร่วมดำเนินการกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นก็ได้ ทั้งนี้ มาตรา 25 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ มีอำนาจในการขอให้ศาลออกหมายค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง มาตรา 26 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด มาตรา 38 และมาตรา 78 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นผิดปกติไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่

(1) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานประกอบการสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา

(2) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งมิใช่เป็นความผิด หรือได้มาโดยผิดกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือตั้งใจจะใช้ในการกระทำความผิด

(3) เพื่อพบและช่วยบุคคลซึ่งได้ถูกหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(4) เพื่อพบบุคคลซึ่งมีหมายให้จับ

(5) เพื่อพบและยึดสิ่งของตามคำพิพากษาหรือตามคำสั่งศาล ในกรณีที่จะพบหรือจะยึดโดยวิธีอื่นไม่ได้แล้ว.

³⁰ มาตรา 71 วรรคหนึ่ง เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวนไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา 87 หรือมาตรา 88 ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา 66 มาใช้บังคับโดยอนุโลม.

³¹ มาตรา 72 หมายปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งต้องขังอยู่ตามหมายศาล ให้ออกในกรณีต่อไปนี้...

(2) เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนขอให้ศาลปล่อย โดยเห็นว่าไม่จำเป็นต้องขังไว้ระหว่างสอบสวน...

ยังไม่มีคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติของผู้ถูกกล่าวหา และมีพฤติการณ์น่าจะเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าวและมาตรา 73 ประกอบมาตรา 74 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณากรณีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยชั่วคราว โดยในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับ หรือในกรณีที่ ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีประกัน หรือไม่มีประกันก็ได้

ง. ผลการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะทำให้ความเห็นเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาในการสั่งคดี ถ้าหากพนักงานอัยการสั่งฟ้อง พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีผลต่อโทษทางอาญาเท่านั้น แต่สำหรับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการ ไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นจะจัดทำเป็นสำนวนการไต่สวน เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหา ถ้าเป็นกรณีที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผลของการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งผลทั้งในทางอาญาและทางวินัย โดยทางอาญาจะส่งรายงานไปยังอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาฟ้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจ ส่วนทางวินัยจะรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาโดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในกรณีนี้จึงส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

(2) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน กับคณะกรรมการสอบสวนวินัย

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าผลการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมูลความผิดแล้วจะมีผลทางวินัยด้วย โดยมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือรายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นแล้วแต่กรณี”

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วรายงานและเอกสาร ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็คือ สำนวนการไต่สวนของ คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามูล ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นเอง เมื่อปรากฏว่าบันปลายของการดำเนินการไต่สวนของ คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งขึ้นเพื่อแสวงหา พยานหลักฐานทำให้มีผลเป็นการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วย จึงส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนตาม ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงจึงมีลักษณะคล้ายกันกับการดำเนินการทางวินัยของ เจ้าหน้าทีของรัฐซึ่งกำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กล่าวคือ

(1) เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแล้ว ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนจะดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือ ชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมมารับทราบคำสั่งหรือไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูก กล่าวหาทราบได้ ให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของ ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้เมื่อล่วงพ้น 15 วัน นับแต่วันที่ ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแล้วเป็นไปตามข้อ 5 แห่ง กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)

ถ้อยคำดังกล่าวเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับถ้อยคำที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ว่าด้วยการ ไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 14 แล้วเห็นว่านำหลักการเดียวกันมาใช้คือหลักความเป็นกลางนั่นเอง ทั้งนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนถ้าผู้นั้นมี เหตุอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำการตามเรื่องกล่าวหา มีประโยชน์ได้เสีย ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือมีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น

(2) ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าเมื่อได้พิจารณา เรื่องที่ถูกกล่าวหาและแนวทางการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อ แจ้งข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อ กล่าวหาตลอดจนอ้างพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหาได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 15 กล่าวคือ เมื่อ

คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตรา ใด ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา โดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด

การแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวตรงกับระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 37 ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและ นำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันควร ดังนั้น เห็นได้ว่าทั้งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) และ ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงได้นำหลักการโต้แย้งมาใช้เช่นเดียวกัน

(3) คณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) มีหน้าที่สอบสวนเพื่อ แสวงหาความจริงในเรื่องที่กล่าวหาและดูแลให้บังเกิดความยุติธรรมตลอดกระบวนการสอบสวน และมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาเป็นพยานได้ โดยในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยานต้องมี กรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมดจึงจะสอบสวนได้ ไม่ปรากฏว่ากฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้ระบุให้กรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งมีอำนาจลงนามในหนังสือ หรือคำสั่งเรียกพยานบุคคลให้มาให้ถ้อยคำไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด จึงมีมติมอบหมายกันได้

สำหรับคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง ขึ้นจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในรูปขององค์คณะ โดยจะต้องมีอนุกรรมการหรือพนักงาน ไต่สวนเข้าร่วมประชุมพิจารณาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวน ทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ (1) เรื่องกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 23 นอกจากจะกำหนดถึงการใช้อำนาจในการเรียกพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือเรียกพยาน เอกสารมาประกอบการพิจารณาแล้ว ระเบียบฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้กรณีที่ต้องทำเป็นหนังสือ หรือคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐาน หรือคำสั่งให้ให้ถ้อยคำ หรือคำสั่งให้ปฏิบัติการใดๆ ให้ ประธานอนุกรรมการไต่สวน หรืออนุกรรมการไต่สวนและเลขานุการเป็นผู้ลงนามในหนังสือหรือ คำสั่งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ได้ แต่ในทางปฏิบัติ คณะอนุกรรมการไต่สวน ก็ยังคงเสนอให้กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนเป็นผู้ลงนามในหนังสือซึ่ง ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ส่วนพนักงานไต่สวนนั้น ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวน ข้อเท็จจริง ข้อ 53 ได้กำหนดให้พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบสำนวนหรือพนักงานไต่สวนในองค์

คณะได้สวนมีอำนาจลงนามในหนังสือหรือคำสั่งได้ แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานได้สวนแต่ละคนก็มีเรื่องกล่าวหาอยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมากจึงมีผลให้เกิดความล่าช้าเช่นกัน

3.2 หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานของรัฐในแต่ละประเทศจะมีรูปแบบหรือลักษณะแตกต่างกันไปตามที่ประเทศนั้นๆ เห็นว่าเหมาะสมกับรูปแบบการปกครอง และความ เป็นอยู่ทางสังคมของประเทศตน กล่าวคือ ในบางประเทศอาจมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อทำ หน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง แต่ในบางประเทศอาจใช้วิธีการหรือกระบวนการ ทางกฎหมายทั่วไปเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยมิได้จัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมา ซึ่งใน ส่วนขององค์กรพิเศษที่ว่านี้ในแต่ละประเทศก็จะมีรูปแบบแตกต่างกัน

3.2.1 ส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง

คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) เป็นหน่วยงานอิสระซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2517 ตาม Independent Commission Against Corruption Ordinance โดยมี Commissioner บริหารงาน ขึ้นตรงต่อ Chief Executive ของเมืองฮ่องกง มีหน้าที่ต่อต้านการทุจริต โดยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ให้การศึกษาและป้องกันการทุจริต เพื่อช่วยให้ชาวเมืองฮ่องกงได้รับความยุติธรรม เทียบธรรม มั่นคง และมั่งคั่ง

การก่อตั้ง ICAC มีจุดริเริ่มมาจากผู้ว่าราชการรัฐฮ่องกงในปี 1974 โดยมีเจตนารมณ์การ จัดตั้งให้ ICAC 1) เป็นองค์กรอิสระที่มุ่งมั่นและทุ่มเทเพื่อการต่อสู้กับปัญหาการทุจริต โดยเฉพาะ 2) ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง 3) แยกตัวออกจากหน่วยงานตำรวจ 4) ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการพลเรือน และ 5) เป็นการแสดงจุดยืนและอุดมการณ์การต่อสู้และการเป็นศัตรูกับ พฤติกรรมการทุจริตของรัฐบาล และเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ดังกล่าว รัฐบาลฮ่องกง ได้ให้การสนับสนุนทรัพยากรในด้านต่างๆ กับ ICAC อย่างเต็มที่

พื้นฐานเป้าหมายของ ICAC ครอบคลุมขอบเขตกว้าง ซึ่งรวมถึงมิติสถาบันภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาการทุจริตอย่างจริงจัง สร้างสังคมที่มี คุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนยกระดับความน่าเชื่อถือของประเทศให้เป็นที่ยอมรับของนานา ประเทศ เป้าหมายปฏิบัติของ ICAC จึงประกอบด้วย

- (1) ดำเนินการสอบสวนและลงโทษผู้กระทำการทุจริตอย่างเข้มงวด
- (2) กำจัดโอกาสกระทำการทุจริตทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน โดยการปรับปรุงระบบ บริหาร การให้คำแนะนำ และการจัดฝึกอบรมภาคปฏิบัติ

(3) เปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติฐานรากในสาธารณะต่อการทุจริต โดยกระบวนการให้ความรู้แก่สาธารณะถึงความชั่วร้ายและผลเสียหายของการทุจริต

ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC จะมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อยู่ 3 ฉบับ คือ

1) กฎหมายจัดตั้งองค์กร ICAC (Independent Commission Against Corruption Ordinance) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและหน้าที่ของ ICAC รวมทั้งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ICAC ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ มีสาระสำคัญดังนี้

(1) ว่าด้วยการจัดตั้ง ICAC และกำหนดหน้าที่ของกรรมการ ICAC

(2) ว่าด้วยงานสืบสวนของ ICAC กระบวนการในการจัดการต่อผู้ต้องสงสัยและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม คမ်းขัง และให้ประกันตัว

(4) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการค้นและยึดทรัพย์สิน

(5) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนความผิดที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระทำการทุจริต และรวมถึงอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต เช่น

ก. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต

ข. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน

ค. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดโดยการกรรโชกข่มขู่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

ง. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน

จ. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิด (โดยบุคคล 2 คนหรือมากกว่า ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย) โดยการกรรโชก ข่มขู่ หรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ³²

2) กฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย (Corrupt and Illegal Ordinance) เช่น การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น

³² อัมชานา วุฒิสมาชิก. (2549). *กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – นิวเซาท์เวล ICAC ส่องกง*. หน้า 1 – 2.

3) กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้สินบนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานทางมหาชนหรือลูกจ้างภาคเอกชน โดยให้อำนาจ ICAC ที่จะสืบสวนคดีดังนี้

- (1) ให้อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร
- (2) ให้อำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว
- (3) ให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีสินทรัพย์รายได้และค่าใช้จ่ายของตน
- (4) ให้อำนาจในการควบคุมเอกสารเดินทาง และหนังสือเวียนการจำหน่ายไอโฟนทรัพย์สิน ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดจะหนีออกนอกฮ่องกงหรือผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้หลีกเลี่ยงการริบทรัพย์โดยคำสั่งศาล

ICAC อาศัยอำนาจจากกฎหมายทั้งสามฉบับในการปฏิบัติหน้าที่กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

- 1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการทุจริต และสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร
- 2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบน และกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
- 3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริต และให้รายงานโดยตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง
- 4) สืบสวนพฤติกรรมและขบวนการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการ กรมกองต่างๆ เพื่อหาช่องโหว่ที่จะนำไปสู่การทุจริต และหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่หรือขบวนการดังกล่าว
- 5) ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มาขอคำแนะนำเรื่องการแก้ไขปัญหการทุจริต
- 6) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้ากรมกองของราชการหรือหน่วยงานสาธารณะใดๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานที่คณะกรรมการเห็นว่าน่าจะช่วยลดปัญหาการทุจริตได้
- 7) ให้การศึกษาแก่สาธารณชนเรื่องผลร้ายของปัญหาการทุจริต
- 8) แสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณชนเพื่อต่อต้านปัญหาการทุจริต

กฎหมายทั้งสามฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ ICAC ยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ เน้นการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักมากกว่าทางวินัย และใช้ควบคุมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการ

ทฤษฎีทำให้เกิดขึ้นได้ไม่ว่าในส่วนของฮ่องกง³³ นอกจากนี้ยังให้อำนาจดำเนินการเกี่ยวกับความคิด ดังนี้³⁴

- (1) ความคิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์
- (2) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) ความคิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
- (4) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (5) ความคิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนในการให้ความช่วยเหลือหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (6) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (7) ความคิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (8) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ
- (9) ความคิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของรัฐ
- (10) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (11) ความคิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (12) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ
- (13) ความคิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่ดำเนินการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ

³³ สำนักงาน ป.ป.ป. กลุ่มวิจัยและสถาบัน. (ม.ป.ป.). *เปรียบเทียบระหว่าง ป.ป.ป. ไทย และ ป.ป.ป. ฮ่องกง*. หน้า 1 – 5.

³⁴ อัมชานา วุฒิสมาชิก. หน้าเดิม.

(14) ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการติดต่อกันอยู่

ลักษณะของคดีการทุจริตภาครัฐที่เข้าสู่ระบบงานของ ICAC ประกอบด้วย คดีทุจริตจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้โอกาสที่เกิดขึ้นจากอำนาจและตำแหน่งหน้าที่ คดีทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณประโยชน์หรือกองทุนของสังคม คดีทุจริตเกี่ยวกับการกั๊กและหนีสิน คดีทุจริตเกี่ยวกับการประมูลจัดซื้อจัดจ้าง การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การกระทำความผิดโดยการกรรโชกข่มขู่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดแบบเป็นขบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน การสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การสมรู้ร่วมคิดว่ามีการกระทำความผิดโดยการกรรโชกข่มขู่หรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบได้สวนข้อเท็จจริง การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกรรมการมีความเห็นว่าเกี่ยวข้องหรือก่อให้เกิดการกระทำความผิดอันเป็นการทุจริตและรายงานต่อผู้บริหารสูงสุด เป็นต้น³⁵

ICAC มีการจัดรูปแบบออกเป็น 2 ส่วน คือ องค์การการพิจารณา และองค์การการบริหาร

1) องค์การการพิจารณา เป็นส่วนที่รับผิดชอบในด้านคดีทั้งทางอาญาและทางวินัย ในทางอาญา มีขั้นตอนการดำเนินคดีโดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา และมีเจ้าหน้าที่ ICAC ที่ได้รับแต่งตั้งมอบหมายจากผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC สอบสวนเสร็จแล้ว ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องพิจารณาคดีผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนได้โดยตรง โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนหรือดำเนินคดีอาญาอีก

2) องค์การการบริหาร เป็นส่วนที่รับผิดชอบการบริหารงานภายในสำนักงาน ICAC มีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบงานภายในสำนักงาน ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮองกง การบริหารองค์การนั้น ICAC ยึดกลยุทธ์ต่อต้านการทุจริต 3 ประการ หรือที่เรียกว่า Three – pronged Attack เน้นความสำคัญ 3 ด้านคือ 1) เป็นกลยุทธ์ที่มีการคิดวิเคราะห์จากรอบด้านและอย่างรอบคอบ 2) เป็นกลยุทธ์มุ่งระยะยาวและ 3) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบูรณาการทุกด้านของการต่อสู้ ซึ่งมีองค์ประกอบกลยุทธ์สำคัญ 3 ด้าน คือ

³⁵ การศึกษาดูงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ณ หน่วยงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ระหว่างวันที่ 23-24 เมษายน 2550. สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). รายงานการเดินทางไปประชุม สัมมนา สักอบรม ศึกษาดูงาน ในต่างประเทศ. หน้า 101.

(1) กลยุทธ์การสืบสวนสอบสวน มีลักษณะการกระทำโต้ตอบต่อการทุจริต หน่วยปฏิบัติการของ ICAC จะทำการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตหลังจากได้รับการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากแหล่งต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ ฝ่ายปฏิบัติการ

(2) กลยุทธ์การป้องกัน เน้นการจัดโอกาสการกระทำการทุจริตเชิงระบบ ในองค์กรภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกลยุทธ์นี้คือ ฝ่ายป้องกันการทุจริต

(3) กลยุทธ์การศึกษา ดำเนินการให้การศึกษาแก่ประชาชนและสาธารณะเพื่อให้รู้และเกิดความเข้าใจว่าการทุจริตมีความชั่วร้ายและก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อสังคม ขณะเดียวกัน กลยุทธ์นี้เป็นพื้นฐานและเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาแรงสนับสนุนที่แข็งแกร่งและเป็นรูปธรรม จากประชาชนและชุมชน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกลยุทธ์นี้คือ ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์

3.2.2 สาธารณรัฐเกาหลี

สำหรับหน่วยงาน KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) เรียกโดยย่อว่า “คิแคค”³⁶ เป็นคณะกรรมการอิสระดูแลเรื่องการต่อต้านการทุจริตโดยเฉพาะ เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2545 ตามพระราชบัญญัติการต่อต้านการทุจริตในวงราชการ (The Anti - Corruption Act 2001) ในปี 2544 มีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วยคณะกรรมการ 9 คนและเจ้าหน้าที่ประมาณ 160 คน

คณะกรรมการ KICAC ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน คัดเลือกมาจากรัฐสภา กรรมการ 3 คน คัดเลือกมาจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และกรรมการ 3 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยประธานคณะกรรมการเทียบเท่าระดับรัฐมนตรี แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี กรรมการ KICAC ดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งต่อได้อีกหนึ่งวาระเมื่อผ่านกระบวนการคัดเลือกอีกครั้งแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการ KICAC เป็นผู้ดูแลด้านการบริหารและงานธุรการ ประกอบด้วย 2 สำนัก และ 15 กอง

คณะกรรมการ KICAC มีหน้าที่หลักที่สำคัญ คือ

1. วางนโยบายและเสนอแนะนโยบายเพื่อป้องกันการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ
2. วิจัยและประเมินผลของมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ

³⁶ นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. (ม.ป.ป.). *ประเทศเกาหลีใต้กับความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. หน้า 20 – 23.

3. สร้างวิธีการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของ KICAC
4. สนับสนุนกิจกรรมการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาชนที่มีได้มุ่งหากำไร หรือ NGOs
5. ร่วมมือกันอย่างจริงจังในการป้องกันการทุจริต
6. ให้ความคุ้มครองและเงินสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต
7. เสนอรายงานต่อประธานาธิบดีและรัฐสภารวมถึงข้อเสนอแนะ

KICAC ไม่มีอำนาจในการไต่สวนคดีทุจริตแต่อย่างใด โดยอำนาจการไต่สวนตามกฎหมายนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ KICAC มีหน้าที่หลักในการรับเรื่องร้องเรียนและรวบรวมพยานหลักฐานให้มากที่สุดและส่งให้อัยการดำเนินการต่อไป ดังนั้น งานของ KICAC จึงมุ่งเน้นงานด้านการป้องกันการทุจริตเป็นหลัก โดยจะประสานงานใกล้ชิดกับภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชน NGOs ซึ่งมีบทบาทสูงในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี³⁷ โดยภารกิจหลักของ KICAC คือ สร้างความร่วมมือระหว่างส่วนราชการเพื่อพัฒนานโยบายการต่อต้านทุจริตระดับชาติ ประเมินนโยบายการต่อต้านการทุจริตในวงราชการ ให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรการในการปรับปรุงองค์กรแก่หน่วยงานของภาครัฐ รับรายงานเกี่ยวกับการทุจริตและให้ความคุ้มครองและรางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐ เผยแพร่ความรู้ในเรื่องการต่อต้านการทุจริตในวงราชการทางสื่อต่างๆ และร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริตในวงราชการ สำหรับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน และหากมีการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นที่จะมีการสอบสวนและลงโทษตามกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ KICAC ได้เสนอขอแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจในการสอบสวนแก่ KICAC เพื่อดำเนินการในการสอบสวนคดีทุจริตได้เอง โดยประธาน KICAC จะได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าหารือกับประธานาธิบดี และเสนอต่อรัฐสภาต่อไป³⁸

การดำเนินคดีอาญาที่เกิดจากการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงขึ้นไป นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการรัฐ ผู้บัญชาการตำรวจขึ้นไป ผู้พิพากษา อัยการทหารชั้นนายพลขึ้นไปและสมาชิกรัฐสภา ที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่

³⁷ รายงานการเดินทางไปศึกษาดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ระหว่างวันที่ 12-17 กรกฎาคม 2547. สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. เล่มเดิม. หน้า 20.

³⁸ แหล่งเดิม.

KICAC จะดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียนเข้ามา โดยจะทำการตรวจสอบคำร้อง รวบรวมพยานหลักฐาน และยืนยันความถูกต้องเพื่อส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการดำเนินการสอบสวน เมื่ออัยการสอบสวนแล้วให้แจ้งผลการสอบสวนมายัง KICAC ต่อไป และหากไม่มีการดำเนินการของอัยการภายใน 3 เดือน ให้ KICAC ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลสูง ส่วนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป มีกระบวนการเหมือนกันกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง แต่แตกต่างกันที่ขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น³⁹

3.2.3 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้จัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) ภายใต้ Independent Commission Against Corruption Act 1988 (ICAC Act) เพื่อเป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ถือเป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริตควบคู่ไปกับหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The NSW Ombudsman) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (The NSW Auditor – general) และหน่วยงาน Police Integrity Commission มีขอบเขตการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมนักการเมือง ศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลนิวเซาท์เวลส์ต้องการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่รับสินบนจากการค้ายาเสพติด ประกอบกับในช่วงก่อนที่ ICAC จะได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น ตำรวจและอัยการเป็นผู้รับผิดชอบคดีการทุจริตที่เป็นอาชญากรรม หรือเป็นการกระทำผิดต่ออำนาจหน้าที่ต่อระบบระเบียบราชการ คดีเหล่านี้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและหรือคณะกรรมการในรัฐส่วนกลาง ซึ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นเพื่อทำหน้าที่สอบสวน จัดเตรียมข้อมูลเอกสาร และเสนอความเห็นต่อคดีที่นำเข้าสู่การพิจารณา โดยความเห็นดังกล่าวในบางกรณีอาจมีหรือไม่มีการติดตามก็ได้

ICAC มีอำนาจหน้าที่ คือ

- 1) สืบสวนการทุจริตโดยการวิเคราะห์คำร้องเรียนกล่าวหาจากประชาชนและรายงานจากผู้บริหารหน่วยงานของรัฐเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ และเปิดเผยกระบวนการที่ก่อให้เกิดการทุจริตนั้นๆ ขึ้น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขไม่ให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต
- 2) ป้องกันการทุจริตอย่างจริงจังโดยการให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการต่อต้านการทุจริต และศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงของการเกิดการทุจริตเพื่อลดปัญหาการทุจริต

³⁹ แหล่งเดิม.

3) ให้ความรู้และคำแนะนำเกี่ยวกับการทุจริตและผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือหน่วยงานในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดการทุจริต

จากอำนาจหน้าที่ของ ICAC ดังที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นภารกิจหลักของ ICAC คือ การเปิดเผยคดีการทุจริต และการป้องกันแก้ไขให้คดีดังกล่าวมีน้อยที่สุด โดยการดำเนินการกิจ ใน 3 ลักษณะ คือ การสอบสวน การป้องกันและการให้การศึกษา ซึ่งเป็นหลักประกันของปัญหาการทุจริตที่ลดลงได้ในระยะยาว

ICAC สามารถสืบสวนคดีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงรัฐมนตรี สมาชิกสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้พิพากษา และผู้พิพากษาศาลแขวง เฉพาะที่เป็นความผิดทางอาญา หรือการกระทำผิดต่อระบบระเบียบราชการ หรือการกระทำความผิดร้ายแรงที่มีโทษปลดออกจากราชการ แต่ ICAC ไม่มีอำนาจในการสืบสวนการทุจริตในภาคเอกชนที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ICAC สามารถเลือกจะสืบสวนเรื่องร้องเรียนที่ได้รับหรือไม่ก็ได้ตามความเหมาะสม เรื่องร้องเรียนที่เข้ามาทั้งหมดจะถูกตรวจสอบประเมินที่ละเรื่องเพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการตามความเหมาะสมอย่างไร นำเสนอคณะกรรมการซึ่งจะประชุมสัปดาห์ละ 2 ครั้ง และตัดสินใจดำเนินการใน 5 แนวทาง คือ ส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ดำเนินการอย่างไรเลย ขอให้หน่วยงานอื่นสืบสวนและรายงาน ICAC ดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อพิจารณาว่าควรดำเนินการต่อไปอย่างไรหรือไม่ เสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นมาอีก โดยต้องเป็นเรื่องในขอบเขตอำนาจการสืบสวนของ ICAC และเป็นเรื่องร้ายแรงหรือเป็นเรื่องที่อาจนำไปสู่การกระทำทุจริตที่มีความสำคัญหรืออาจกระทำกันเป็นระบบ ซึ่งประเด็นคดีการทุจริตที่ ICAC ให้ความสำคัญคือ การทุจริตที่มีการวางแผน ทำเป็นระบบ เป็นการทุจริตขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญหรือองค์กรที่มีนโยบายไม่เหมาะสม หรือไม่เพียงพอ หรือมีมาตรการแนวทางปฏิบัติงานที่มีช่องโหว่มาก ICAC จะพิจารณาแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องที่เห็นว่าสำคัญต่องานบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะ ICAC มีงบประมาณและบุคลากรจำกัด การพิจารณาว่าเรื่องใดสำคัญหรือไม่นั้น จะพิจารณาจากเรื่องร้องเรียนว่าสาธารณชนให้ความสำคัญมากน้อยเพียงใด และความร้ายแรงของปัญหา

Independent Commission Against Corruption Act 1988 หรือ ICAC Act ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานของ ICAC ได้นิยามความหมายของการกระทำที่เป็นการทุจริตว่าหมายถึง การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางสาธารณะที่ไม่ถูกต้อง หรือการใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งอย่างไม่เป็นธรรม ในลักษณะที่ไม่ซื่อสัตย์หรือมีอคติ เพื่อเอื้อประโยชน์หรือให้เปรียบแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งมากกว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น รวมถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ที่บ่อนทำลายความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อรัฐบาล และการนำข้อมูลหรือสิ่งที่รับทราบจากการปฏิบัติหน้าที่ไปใช้โดยมิชอบ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการกระทำทุจริต คือ

1) ความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รวมถึงการทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐ การฉ้อฉลในการปฏิบัติงาน การละเว้นไม่ปฏิบัติ การกระทำมิชอบ การบีบบังคับ การกรรโชก หรือการตั้งข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรม)

2) การให้สินบน

3) การฉ้อฉล

4) การรับผลประโยชน์ทางการเงินจากการกระทำผิดของบุคคลอื่น

5) การให้ที่ซ่อนเร้นแก่ผู้กระทำความผิดอาญา

6) การสมรู้ร่วมคิดหรือความพยายามที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดข้างต้น

ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มีความแตกต่างจาก ICAC ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกงในหลายลักษณะ เช่น ขอบเขตอำนาจที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มีมากกว่า ICAC ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกงในการตรวจสอบ สืบสวนแต่ไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องแต่อย่างใด โดยการฟ้องร้องกับการทำงานสอบสวนของ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นการทำงานที่แยกจากกัน กรณี ICAC ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง เจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยงานอัยการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ ICAC ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกงอย่างใกล้ชิด และความรับผิดชอบคดีความที่พบว่าเป็นอาชญากรรมและต้องนำเข้ามาสู่การพิจารณาของศาล และข้อแตกต่างอีกประการที่สำคัญคือ กรณี ICAC ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกงให้ความสำคัญโดยมุ่งเฉพาะปัญหาการทุจริตในกองกำลังตำรวจ อาชญากรรมที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร และช่วงที่ผ่านมาก็ให้ความสนใจต่อการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชน ขณะที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มีได้ครอบคลุมการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชน ในกรณีอาชญากรรมที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรในออสเตรเลียถูกรับผิดชอบโดยองค์กรระดับชาติ เรียกว่า The National Crime Authority

ในส่วนของการสอบสวนประเด็นการทุจริต ICAC ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกงให้ความสำคัญต่อการสอบสวนที่มุ่งเชิงปริมาณของจำนวนคดี ขณะที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มุ่งเฉพาะคดีความที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญ เช่น คดีที่วงเงินสินบนสูงถึง \$A 40,000 หรือมากกว่า หรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะที่แม้ปริมาณวงเงินที่เกี่ยวข้องอาจมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม⁴⁰

⁴⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, นवलน้อย ตริรัตน์ และสักรินทร์ นิยมศิลป์. (2541). *การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย* (รายงานการวิจัย). หน้า 265.

3.2.4 สหพันธรัฐมาเลเซีย

สำนักงานต่อต้านการทุจริต (Anti Corruption Agency หรือ ACA)⁴¹ จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1982 เป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ปรับปรุงมาจากหน่วยงานเดิมซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 ACA เป็นหน่วยงานอิสระ โดยกษัตริย์มาเลเซียเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งอธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดของ ACA ในช่วงแรกรับโอนบุคลากรส่วนหนึ่งมาจากกรมตำรวจ มีโครงสร้างเงินเดือนเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป แต่มีเงินเพิ่มพิเศษเพื่อเป็นแรงจูงใจและรายงานโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์และมีสำนักงานสาขาประจำรัฐทุกรัฐของมาเลเซียโดยมีผู้อำนวยการแห่งรัฐเป็นหัวหน้า มีเจ้าหน้าที่ ACA โดยแท้จริงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนจำนวนหนึ่ง นอกนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งขอยืมตัวมาช่วยราชการจากหน่วยงานอื่นเพื่อทำหน้าที่ในงานต่างๆ เช่น บัญชีงบประมาณ งานบุคคล ธุรการ ฯลฯ

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ACA คือ 1) เพื่อจัดการทุจริต 2) ก่อให้เกิดการบริหารงานของทางราชการที่มีประสิทธิภาพและสุจริต 3) นำการมีชีวิตที่ดีกว่าและความเป็นธรรมมาสู่ประชาชน และ 4) รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ให้มั่นคง

กฎหมายของมาเลเซียว่าด้วยการป้องกันการทุจริต ปี 1997 (The Anti – Corruption Act 1997) มีจุดประสงค์ที่จะทำให้การดำเนินงานด้านการต่อต้านการทุจริตได้ผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้นจึงมีบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจในด้านการพิสูจน์ตรวจสอบผู้ที่ถูกกล่าวหา การตรวจสอบผู้ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ การลงโทษ รวมทั้งเพิ่มโทษต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยการปรับไม่น้อยกว่า 5 เท่า ของมูลค่าทรัพย์สินที่กระทำทุจริตและจำคุกไม่น้อยกว่า 14 วัน แต่ไม่เกิน 20 ปี และยังให้อำนาจ ACA ของมาเลเซียทำการยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตด้วย และการยึดทรัพย์สินที่ไม่ทราบแหล่งที่มาหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หน้าที่ของ ACA มีหน้าที่ดังนี้ (1) สืบสวนสอบสวน ป้องกันและจัดการทุจริตในวงราชการ รวมทั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (2) พ้องคดีการทุจริตในวงราชการต่อศาล ตลอดจนคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง (3) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต (4) ให้การศึกษาแก่ประชาชนถึงภัยของการทุจริต (5) ศึกษาช่องโหว่ของกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการ และหาทางแก้ไขปรับปรุง (6) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดและ

⁴¹ กล้านรงค์ จันทิก และคณะ. (2530). รายงานการดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ณ ประเทศมาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์. หน้า 16-26.

(7) ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งและรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์

อำนาจในการดำเนินการของ ACA ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ ACA มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการปฏิบัติตาม Prevention of Corruption Act และ Anti Corruption Agency Act โดยมีอำนาจตรวจค้น ยึด อาชญากรรมหลักฐาน การได้มาซึ่งข้อมูลจากบุคคลอื่นๆ การกักตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อการสอบปากคำ การฟ้องคดีต่อศาล และมีอำนาจอย่างเจ้าหน้าที่ตำรวจตาม Police Act Penal Code และ Criminal Procedure Code ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีการทุจริต มีอำนาจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรตาม Custom Act นอกจากนี้ยังมีอำนาจตามกฎหมายอื่นๆ ตามที่จะกำหนดขึ้นด้วย เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การจัดองค์กรของ ACA แบ่งส่วนราชการออกเป็นกองสืบสวนสอบสวน กองฟ้องคดี กองข่าว กองป้องกัน กองฝึกอบรม และกองการบริหารงานทั่วไป นอกจากนี้ ACA ยังมีสำนักงานสาขาประจำรัฐต่างๆ รัฐ ซึ่งมีการแบ่งงานเหมือนสำนักงานใหญ่ทุกประการ รวมทั้งสำนักงานสาขาประจำ Federal Territory อันเป็นอาณาเขตที่ตั้งของรัฐบาลกลางอีกด้วย

1. กองสืบสวนสอบสวน ทำหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในบางกรณีอาจต้องใช้การเสาะหาข้อมูลในทางลับซึ่งต้องอาศัยกองข่าว เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้เพียงพอแล้วก็จะส่งให้กองฟ้องคดีดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลต่อไป หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องร้องได้ก็จะส่งเรื่องให้กองป้องกันพิจารณาหามาตรการป้องกันต่อไป

2. กองฟ้องคดี เมื่อกองสืบสวนสอบสวนส่งเรื่องร้องเรียนพร้อมกับพยานหลักฐานที่แสวงหาได้ส่งมาให้ กองฟ้องคดีก็จะพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีได้หรือไม่ หากไม่เพียงพอก็ส่งไปให้สืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม กองฟ้องคดีนี้ควบคุมดูแลการฟ้องทุกคดีของ ACA ในคดีใหญ่ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องที่ของสำนักงานสาขา สำนักงานสาขามักส่งมาให้กองฟ้องคดีที่สำนักงานใหญ่เป็นผู้ดำเนินการหรือให้ความช่วยเหลือ หากเป็นคดีเล็ก สำนักงานสาขามักฟ้องร้องเอง นอกจากนี้ยังทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอแก้ไขปรับปรุงการป้องกันการทุจริต ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศเพื่อปรับปรุงกฎหมายของ ACA และทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฟ้องคดีของสำนักงานสาขา

3. กองป้องกัน รับผิดชอบในการหาทางป้องกันการทุจริตโดยมีฝ่ายต่างๆ รับผิดชอบดำเนินงานคือ (1) ฝ่ายวิจัย ทำหน้าที่วิจัยปัญหาและสาเหตุแห่งการทุจริต ขอบเขตและพัฒนาการของการทุจริตและแนวทางแก้ไข พิจารณาวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต แสดงทางสถิติจำนวนและลักษณะของการทุจริต และหน่วยงานที่มักเกิดการทุจริต จัดทำ

รายงานผลการปฏิบัติงานของ ACA ประจำเดือนและประจำปีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีแต่ยังมีได้มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อประชาชน ประกอบด้วย รายงานประมวลผลข้อมูล และรายงานรายงาน (2) ฝ่ายประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ มีหน้าที่จัดทำเอกสารเผยแพร่ในการต่อต้านการทุจริต แจกจ่ายไปตามสถานที่ต่างๆ จัดการสนทนา การบรรยาย การสัมมนา นิทรรศการ การณรงค์ต่อต้านการทุจริต การประกวดภาพวาด และการประกวดอื่นๆ ให้การศึกษาแก่ประชาชนถึงภัยของการทุจริต (3) ฝ่ายวินัย จากการสืบสวนสอบสวนถ้าปรากฏว่ามีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ เรื่องร้องเรียนนั้นก็จะถูกส่งไปที่ฝ่ายวินัยนี้เพื่อพิจารณาว่าจะสามารถเสนอให้มีการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้หรือไม่ นอกจากนี้ฝ่ายวินัยยังตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีการกระทำผิดวินัยหรือหนี้สินล้นพ้นตัวบ้างหรือไม่ (4) ฝ่ายทะเบียนเอกสารลับ ทำหน้าที่เก็บแฟ้มเรื่องที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนแยกประเภท ลักษณะ ตรวจสอบผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกส่วนราชการที่จะได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนขั้น หรือจะได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่างๆ จะต้องส่งรายชื่อมาตรวจสอบที่ฝ่ายนี้ มี 3 สายงานคือ สายงานข้อมูล สายงานแฟ้มเรื่อง และสายงานเอกสารการสืบสวนสอบสวน

4. กองข่าว ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพื่อนำมาเป็นพยานหลักฐานประกอบการฟ้องคดี ในกรณีที่การสืบสวนสอบสวนตามปกติไม่อาจคลี่คลายได้ หรือในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลสำคัญ กรณีที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือผู้ถูกกล่าวหาอยู่ต่างประเทศ หรือเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการโดยลับพลัน เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้แล้วก็จะส่งไปให้กองฟ้องคดีดำเนินการต่อไป หรือส่งให้กองสืบสวนสอบสวนซึ่งขอความช่วยเหลือมา การหาข่าวสารใช้วิธีการหลายอย่าง เช่น การเฝ้าติดตาม การถ่ายภาพ ฟังเสียง การใช้ตัวแทนหาข่าว กองข่าวประกอบด้วยสายงานต่างๆ คือ สายงานปฏิบัติการพิเศษ สายงานเครื่องมือเทคนิค และสายงานข่าวสาร

5. กองฝึกอบรม มีหน้าที่ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ ACA เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ ACA เทคนิคการสืบสวนสอบสวน การหาข่าว การฟ้องคดี กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยการอบรมมีหลายหลักสูตร เจ้าหน้าที่ ACA จะต้องเข้าอบรมทั้งหลักสูตรเบื้องต้นและหลักสูตรต่อเนื่อง หลักสูตรการหาข่าว เป็นต้น

6. กองบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ พัสดุ การบริหารงานบุคคล สวัสดิการของเจ้าหน้าที่ ACA และงานทั่วไปที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกองต่างๆ

7. หน่วยงานอื่นที่มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต เช่น ระบบการทำงานของสนามบินกัวลาลัมเปอร์ สามารถลดการทุจริตลงได้โดยใช้หลัก

1) สำนักงานแบบเปิด สามารถมองเห็นกันและกันได้ทุกมุม ไม่มีจุดอับที่จะทำให้เกิดความลึกลับ ซึ่งนอกจากจะทำให้การทำงานสะดวกแล้วยังป้องกันการตกลงกัน โดยมีขอบเกี่ยวกับการออกของจากคลังสินค้าด้วย

2) ลดงานเอกสาร โดยพยายามลดแบบฟอร์มต่างๆ ให้เหลือน้อยที่สุด หากคอมพิวเตอร์มาใช้แทนคน ซึ่งสามารถทำงานได้รวดเร็วและจัดทำสถิติและรายงานต่างๆ ได้ตามความต้องการ

3) ลดขั้นตอนการทำงาน ให้มีกระบวนการที่สั้นและตรง ใช้ระบบการส่งเอกสารภายในสำนักงานที่ทันสมัย ยึดหลักผู้มาก่อนได้รับบริการก่อน

3.2.5 ประเทศสิงคโปร์

ก่อนที่ประเทศสิงคโปร์จะเป็นอิสระจากการเป็นอาณานิคมของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย การปราบปรามการทุจริตอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกต่อต้านการทุจริต (Anti Corruption Branch-ACB) ในสังกัดกรมสอบสวนคดีอาญา (CID) ส่วนใหญ่ต้องอาศัยกำลังตำรวจที่เข้มงวดไปปฏิบัติงานในระยะสั้น ทำให้ตำรวจเป็นผู้กระทำการทุจริตเสียเอง ในช่วงหลังจากที่ประเทศสิงคโปร์ได้รับอิสรภาพมีการกำหนดนโยบายสังคมใหม่เพื่อจัดระเบียบสังคมให้เป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือของนานาประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะในภาครัฐบาล เน้นนโยบายการสร้างบทบาทตัวอย่าง สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริต (The Corrupt Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1952 เพื่อทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตแทนแผนกต่อต้านการทุจริต (Anti Corruption Branch หรือ ACB) ของกรมตำรวจ CPIB เป็นหน่วยงานอิสระ มีผู้อำนวยการ CPIB เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดโดยทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ มีสำนักงานกลางเมืองแห่งเดียว ไม่มีสำนักงานท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่น มีตำแหน่งและอัตราเงินเดือนอย่างเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้คัดเลือกให้แล้วส่งไปอบรมที่กรมตำรวจ เพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน กฎหมาย และพยานหลักฐาน แล้วมาปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ CPIB อาวุโส จนสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง

1. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง CPIB มีดังนี้

1) เพื่อจัดการทุจริตในหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะในหน่วยที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยเก็บภาษีอากรและหน่วยที่ให้บริการประชาชน

2) เพื่อจัดหามาตรการป้องกันการทุจริตสำหรับหน่วยงานที่มีโอกาสทุจริต และป้องกันการทุจริตด้วยการเข้าไปตรวจสอบวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานที่คาดว่าจะมีการกระทำทุจริต

3) เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตทั้งภาครัฐและเอกชน

2. อำนาจในการดำเนินการของ CPIB

CPIB มีหน้าที่ปกป้องความเป็นหนึ่งเดียวกันของภาครัฐและสนับสนุนธุรกรรมที่ปราศจากการทุจริตในภาคเอกชน นอกจากนี้ CPIB จะมีอำนาจสืบสวนการทุจริตในหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังมีอำนาจในการสืบสวนการทุจริตในภาคเอกชนด้วย และยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรายงานเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานทราบเพื่อลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ CPIB ดำเนินการภายใต้ The Prevention of Corruption Act ซึ่งกำหนดอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิด เจ้าหน้าที่ CPIB สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายจับในความผิดที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ CPIB ไม่ได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจตามกฎหมายสิงคโปร์ แต่พนักงานอัยการอาจออกเป็นคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ CPIB สามารถใช้อำนาจใดๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ในขณะที่สืบสวนการกระทำความผิด

ด้านการปราบปราม กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจและหน้าที่ในการสืบสวนและป้องกันการทุจริตอย่างกว้างขวาง กล่าวคือเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจสืบสวนจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตได้ 48 ชั่วโมงเพื่อสอบสวน มีอำนาจยึดและอายัดตามลักษณะงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ CPIB ยังมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา และสามารถฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยผ่านความเห็นชอบของพนักงานอัยการได้

ด้านการสืบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของ CPIB สำนักงาน CPIB มีหน้าที่รับและสืบสวนการร้องเรียนต่างๆ ที่มีกรกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยการสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ที่มีโอกาสที่จะกระทำการทุจริตต่อหน้าที่สูง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น สำหรับการยื่นคำร้องเรียนเรื่องการทุจริตนั้น ผู้ยื่นคำร้องสามารถปกปิดชื่อของตนได้ รายละเอียดต่างๆ ของผู้ร้องเรียนจะถูกเก็บเป็นความลับอย่างเคร่งครัดและจะไม่ถูกเปิดเผยแม้ในชั้นการพิจารณาของศาล เว้นแต่จะมีเจตนาให้ข้อมูลอันเป็นเท็จไว้ในคำร้อง

การจัดองค์กรของ CPIB แบ่งส่วนราชการออกเป็นกองสืบสวนสอบสวน กองข้อมูล และสนับสนุน และกองบริหารงานทั่วไป

1. กองสืบสวนสอบสวน ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและสอบสวนผู้ต้องหาว่ากระทำการทุจริต และฟ้องร้องต่อศาล แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็น 4 หน่วย ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน แต่ละหน่วยไม่แบ่งความรับผิดชอบตามกระทรวงแต่จะทำคละกันทั้งหมด เริ่มด้วย

การรวบรวมข้อมูลแล้วจะเริ่มทำการสืบสวนสอบสวน โดยในเรื่องใหญ่ๆ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนทั้ง 4 หน่วย จะปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมีแนวปฏิบัติกำหนดว่าผู้ใดจะปฏิบัติงานส่วนใดในเวลาใด แล้วรายงานไปที่ผู้อำนวยการกองสืบสวนสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป หากผลของการสืบสวนปรากฏว่ามีหลักฐานไม่เพียงพอฟ้องคดีต่อศาล หรือไม่ใช้การกระทำทุจริตแต่เป็นความผิดทางวินัย เช่น ไม่อุทิสเวลาให้กับราชการ CPIB ก็ดำเนินการได้โดยส่งเรื่องพร้อมกับความเห็นไปยังเจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเจ้าสังกัดจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วรายงานให้ CPIB ทราบ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในด้านการป้องกันการทุจริตด้วยโดยการออกไปตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานบางแห่งโดยใช้อำนาจของเจ้าสังกัดของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งมอบหมายให้ CPIB ดำเนินการได้ ทำให้ได้ผลในการป้องกันการทุจริตได้ทางหนึ่ง

2. กองข้อมูลและสนับสนุน มีชื่อเรียกอีกอย่างว่า Intelligence Branch แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็นหน่วยวิจัย หน่วยระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์ และหน่วยเทคนิค

3. กองบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน งบประมาณ และปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ สนับสนุนการดำเนินงานของกองอื่นๆ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ มีความสัมพันธ์และความร่วมมือกับหน่วยงานในลักษณะเดียวกันของหลายประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศสหพันธรัฐมาเลเซียและบรูไน มีข้อตกลงเกี่ยวกับหมายเรียกพยาน ซึ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีการพบปะหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ CPIB กับหน่วยงานของประเทศอื่น แลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมหรือฝึกปฏิบัติงานในหน่วยของกันและกัน

การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศสิงคโปร์ได้รับความสำเร็จสูงจนประเทศสิงคโปร์ได้รับชื่อเสียงว่ามีการทุจริตน้อยที่สุดประเทศหนึ่ง เนื่องจากสาเหตุ

1) มีมาตรการทางกฎหมายที่มีบทลงโทษผู้กระทำทุจริตอย่างจริงจัง ซึ่งในปี ค.ศ. 1960 ได้มีการออกกฎหมายต่อต้านการทุจริตเพิ่มขึ้น มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันการทุจริต (The Prevention of Corruption Act) โดยเพิ่มอำนาจการสืบสวนสอบสวนและการลงโทษมากขึ้น และในปัจจุบัน CPIB มีอำนาจที่จำเป็นในการปราบปรามการทุจริต

ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 มีการออกกฎหมายการริบทรัพย์สิน The Corruption (Confiscation of Benefit) Act ซึ่งให้อำนาจศาลที่จะอายัดและยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต และในปี ค.ศ. 1999 The Corruption Act ได้มีการปรับปรุงใหม่เรียกว่า The Corruption Drug Trafficking and

other Serious Crimes (Confiscation of Benefit) Act มีการให้อำนาจศาลในการอายัดและยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน

2) มีมาตรการในการต่อต้านการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยลงโทษทางวินัยและอาญา

3) มีมาตรการทางด้านการบริหารเพื่อตัดโอกาสในการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ทุกๆ 3 ปี การปรับกระบวนการทำงานให้คล่องตัว

ในการออกกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์นั้นอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาที่เห็นว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่บ่อนทำลายการปกครองที่ดีของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของสิงคโปร์จึงมีขึ้นเพื่อให้อำนาจในการสืบสวน จับกุม ส่วนอำนาจฟ้องเป็นของสำนักงานอัยการ และอำนาจการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นของศาล

สำหรับงานด้านการป้องกันการทุจริต CPIB ได้ออกมาตรการป้องกันและลดโอกาสการทุจริต เช่น ปรับปรุงระบบและวิธีการทำงานที่ล่าช้าในการออกใบอนุญาตต่างๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุเข้าทำงานใหม่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและแสดงรายการหนี้สินปีละครั้ง รวมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย และห้ามรับทรัพย์สินเป็นของขวัญ เงิน หรือประโยชน์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการราชการ รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เป็นการรับรองต่างๆ หากรับของขวัญมาจะต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการต่อไป

3.2.6 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซียไม่มีหน่วยงานกลางดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะ⁴² มีแต่หน่วยตรวจสอบประจำกระทรวงซึ่งมีประจำอยู่ทุกกระทรวง แล้วส่งผลการดำเนินการไปให้กรมอัยการเพื่อหาข้อมูลดำเนินการต่อไป กรมอัยการแบ่งองค์การบริหารออกเป็น 5 Associates รวมทั้ง Associates A.G. for Special Crimes ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย 3 กอง คือ กองสืบสวน กองการฟ้องคดี และกองแพ่ง

1. อำนาจการสืบสวนและสอบสวน พนักงานอัยการ กองสืบสวน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริต และอธิบดีกรมอัยการมีอำนาจที่จะสืบสวนหรือเข้าร่วมสืบสวนคดีทุจริตทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนและทหาร และครอบคลุมถึงอำนาจการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานเอกชนด้วย ตามพระราชบัญญัติการต่อต้านการทุจริต (ฉบับที่ 3) ค.ศ. 1971

⁴² ศุภโชค เริงวรรณ และคณะ. (2531). รายงานการดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ณ ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย. หน้า 38-43.

2. แหล่งข้อมูลการทุจริต มาจาก 2 แหล่งด้วยกัน กล่าวคือ

1) แหล่งโดยวิธีเปิดเผย ทราบจากสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ซึ่งมักจะมีข่าวการทุจริตเงินของรัฐเสมอๆ ถ้าข่าวนั้นไม่ชัดเจนก็จะหาข้อมูลเพิ่มเติมต่อไป

2) แหล่งโดยวิธีปกปิด มีหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตเงินของรัฐไปยังพนักงานอัยการ หรือหน่วยตรวจสอบประจำกระทรวงต่างๆ ส่งผลการสืบสวนไปให้กรมอัยการ และจากหน่วยตรวจสอบทางการคลังและการพัฒนาประเทศ

3. การหารายละเอียดและข้อมูลเพิ่มเติม

1) ชั้นสืบสวนทางลับโดย

(1) ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมา Intelligence Department จะทำการสืบสวนสอบสวนในทางลับ ซึ่งไม่จำเป็นต้องกระทำตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด แต่จะต้องรวบรวมข้อมูลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และถ้าจำเป็นจะสอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องก็ได้

(2) การค้นเคหสถานและยึดวัตถุพยานยังไม่กระทำในขั้นนี้

(3) ผลตามรายงานการสืบสวนนี้จะนำมาพิจารณาโดยเปิดเผยว่าสามารถตัดสินใจว่าจะยุติเรื่องเพราะไม่มีมูลความจริงตามข้อกล่าวหา หรือจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปเพราะมีพยานหลักฐานพอเชื่อได้ว่ามีการทุจริตจริง

2) ชั้นสืบสวนโดยเปิดเผย

(1) รวบรวมพยานหลักฐานโดยเปิดเผย การดำเนินการทั้งหมดของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนต้องกระทำตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเรียกผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานมาสอบปากคำต้องมีการออกหมายเรียก การค้นเคหสถาน การยึดพยานหลักฐานและการจับกุมต้องกระทำตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

(2) ผลการสืบสวนสอบสวนต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบและโดยเปิดเผยจนสามารถลงความเห็นได้ว่ามีมูลความจริงหรือไม่

4. พฤติการณ์ในการทุจริตที่เคยพบ

ผู้กระทำการทุจริตกระทำได้อย่างแยบยลเพราะมีความสามารถและอยู่ในตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบงานนั้น โดยทั่วไปผู้กระทำการทุจริตนี้มีพื้นฐานการศึกษาคดี และมีประสบการณ์ และผู้นั้นมีโอกาที่จะวางแผนกระทำการทุจริต ดังนั้นวิธีการทุจริตจึงมีวิธีการที่ยุ่งยากซับซ้อนและใช้เทคนิคสูง เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้นั้น คดีทุจริตมักจะกระทำกันมากในโครงการก่อสร้างต่างๆ ซึ่งทำให้งานก่อสร้างไม่ถูกต้องสมบูรณ์ทั้งปริมาณงานและคุณภาพของงาน การอาศัยอำนาจหน้าที่เอื้ออำนวยในการทุจริตจึงถูกปกปิดเป็นเวลานาน การสืบสวนของพนักงานอัยการจึงยากลำบากและบางครั้งก็สืบสวนผิดพลาดได้

5. สภาพปัญหา

1) บางคดีได้เกิดขึ้นเป็นเวลานานมาแล้วยิ่งยุ่งยากในการหาหลักฐานและต้องใช้เวลา จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีวิธีการสืบสวนสอบสวนที่เฉลียวฉลาด เพราะผู้กระทำการทุจริตมักจะเป็นผู้ที่เป็นที่เชื่อถือในวงราชการและในวงสังคม

2) ความสูญเสียของรัฐบาลในคดีทุจริตยากที่จะเรียกเรื่องเงินคืนเพราะผู้กระทำการทุจริตมักจะแจ้งว่าเงินที่ทุจริตมานั้นได้ใช้จ่ายไปหมดแล้ว

3) เจ้าหน้าที่สืบสวนต้องมีความชำนาญ กฎ ระเบียบที่ใช้บังคับ รวมถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับโครงการก่อสร้าง บางครั้งมีกฎ ระเบียบวินัยที่ไม่คุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน จึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญมาเป็นพยาน

6. การดำเนินการทางวินัย

ถ้ากรมอัยการได้รับหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการทางวินัย เว้นแต่การกระทำผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ที่กรมอัยการเองที่อยู่ในความควบคุมดำเนินการของ The General Supervision and Control Affairs Division กรมอัยการ นอกจากกรายได้ของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเงินเดือนแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐของสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้รับสวัสดิการจากรัฐบาลเป็นเสื้อผ้า ข้าวสาร และอื่นๆ ที่จำเป็นในการครองชีพ และบางหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับประชาชน รัฐบาลจะจัดอาหารกล่องเป็นอาหารกลางวันให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับอธิบดีลงมาอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในภาวะที่ค่าครองชีพสูง นอกจากนั้นพนักงานอัยการและผู้พิพากษาซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่ให้ความเป็นธรรมกับประชาชน และมีอำนาจมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นจะได้รับเงินเดือนเป็น 2 เท่าของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนเพื่อให้มีความเป็นอยู่ดีและมีอิสระในการสืบสวนสอบสวนและตัดสินใจคดีความต่างๆ

3.2.7 ประเทศฟิลิปปินส์

ในประเทศฟิลิปปินส์มีองค์กรปราบปรามการทุจริตในขณะนี้ 2 องค์กร⁴³ ด้วยกัน คือ Tanodbayan และ Sandiganbayan โดยทาง Tanodbayan จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนเข้ามาว่ามีเหตุสมควรต้องสอบสวนหรือไม่ หากไม่มีเหตุอันควรก็จะตั้งยุติเรื่องไป หากมีเหตุอันควรก็จะเรียกพยานหลักฐานต่างๆ ถ้าพบว่ากรณีมีมูลความผิดก็จะส่งฟ้อง Sandiganbayan รายละเอียดขององค์กรทั้ง 2 มีดังนี้

⁴³ ชิดชัย พานิชพัฒน์ และคณะ. (2530). รายงานการดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ณ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี และฮ่องกง 15 – 18 มีนาคม 2530. หน้า 2-5.

1) Tanodbayan มีลักษณะคล้าย Ombudsman มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ผิดกฎหมาย ไม่ยุติธรรม ไม่เหมาะสม ไร้สมรรถภาพและทุจริต หากสอบสวนพบการกระทำผิดก็จะฟ้อง Sandiganbayan หรือศาลอื่น ประธานาธิบดีตั้ง Tanodbayan 1 คน ผู้ช่วยอีก 4 คน คูแลสำนักงาน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 250 คน Tanodbayan มีอิสระขึ้นต่อประธานาธิบดี มีอำนาจพักราชการหรือฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ อยู่ในตำแหน่ง 7 ปี ตามกฎหมาย Tanodbayan เป็นอิสระไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดทั้งสิ้น ได้รับเงินเดือนตายตัว จะถูกลดเงินเดือนไม่ได้ สามารถสืบสวนกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนมา หรือหากสงสัยก็อาจสอบสวนเองได้ สามารถกำหนดวิธีการสอบสวนได้เอง สามารถเรียกเอกสาร เข้าตรวจค้นสถานที่ต่างๆ ได้ มีความสามารถเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ สามารถเข้าร่วมปรึกษากับฝ่ายต่างๆ เพื่อปรับปรุงการทำงาน of หน่วยต่างๆ และมีอำนาจเสนอแนะต่างๆ ด้วย แล้วรายงานให้ประธานาธิบดีทราบเพื่อดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป การดำเนินการของ Tanodbayan ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือ Tanodbayan จะถูกลงโทษทางวินัย

2) Sandiganbayan เป็นศาลปราบปรามการทุจริตเทียบเท่าศาลอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดทั้งอาญาและทุจริต ประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คน แบ่งเป็น 3 แผนก การพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะ 3 คน ผู้พิพากษาตั้งโดยประธานาธิบดี การพิพากษาต้องเป็นเอกฉันท์ทั้ง 3 คน หากมีผู้ไม่เห็นด้วย ประธานผู้พิพากษาต้องตั้งผู้พิพากษาอีก 2 คน เข้าร่วมพิจารณารวมเป็นองค์คณะ 5 คน การตัดสินใช้เสียงข้างมาก ต้องพิจารณาพิพากษาให้เสร็จภายใน 3 เดือนนับแต่วันรับเรื่อง หากมีผู้ไม่พอใจคำพิพากษาต้องฎีกาต่อศาลสูงสุด การพิจารณาคดีจะไม่เสียค่าธรรมเนียมใดๆ ผู้พิพากษาจะไม่ถูกลดออกจากตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุ (65 ปี) ยกเว้นจะมีความผิด และจะได้รับเงินเดือนตามกำหนดซึ่งจะถูกลดไม่ได้ หลังจากปีงบประมาณทุกปี Sandiganbayan ต้องเสนอรายงานผลงานให้ประธานาธิบดีทราบ นับได้ว่าฟิลิปปินส์มีหน่วยปราบปรามการทุจริต รวมทั้งกฎหมายปราบปรามการทุจริตอย่างเพียงพอแล้ว⁴⁴ องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีอำนาจมาก อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีข้อบกพร่องควรแก้ไขคือการดำเนินคดีล่าช้ามาก แม้กฎหมายจะกำหนดให้ Tanodbayan ดำเนินการภายใน 10 วัน และ Sandiganbayan ต้องตัดสินคดีภายใน 3 เดือน แต่กฎเกณฑ์ที่มักถูกละเลยโดยอ้างเหตุพยานหลักฐานไม่พร้อม หรือทั้งผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาขอเลื่อนการให้การ การดำเนินการล่าช้าทำให้ผู้ร้องเรียนเสียเวลาและเงินทองมาก นอกจากนี้พยานต่างๆ มักไม่ค่อยอยากให้การเพราะเกรงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับตนและครอบครัว ซึ่งการแก้ไขในเรื่องนี้อาจกระทำได้โดยเร่งรัดการดำเนินคดีให้รวดเร็ว

⁴⁴ แหล่งเดิม. หน้า 12-13.

ต่อเหตุการณ์ขึ้น ทางด้านรัฐบาลก็ควรช่วยเหลือผู้ร้องเรียนหรือพยานด้านการเงินและการรวบรวมพยานหลักฐาน การให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ รวมทั้งให้รางวัลแบบสินบน หากพยานถูกสังหารหรือทำร้ายสาหัสก็ควรช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่ผู้นั้นและครอบครัวด้วย

ในด้านการป้องกันก็ควรให้การศึกษต่อประชาชนให้ตระหนักถึงภัยของการทุจริตให้มีการร่วมมือป้องกันตรวจสอบสอดส่องมิให้เกิดการทุจริตขึ้น โดยอาศัยสื่อมวลชนช่วยเหลือปรับปรุงการบริหารราชการตามหน่วยงานให้ดีขึ้นเพราะการบริหารที่ดีจะเกิดการทุจริตน้อย อนึ่ง ต้องควบคุมด้านทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้มาโดยอริบายเหตุของการได้มาไม่ได้ รวมทั้งต้องลงไปถึงญาติมิตรหรือบุคคลที่ยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ชื่ออ้างบังหน้าว่าเป็นทรัพย์สินของผู้นั้นด้วย ซึ่งในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฟิลิปปินส์ก็ได้ระบุให้ผู้มีตำแหน่งสูงต้องแสดงสินทรัพย์ของตนเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งด้วย

3.2.8 ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003 หรือ UNCAC) ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “อนุสัญญา” มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2548 นับได้ว่าเป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับแรกของโลกที่นานาประเทศได้ตระหนักถึงปัญหาและผลร้ายของการทุจริตได้ร่วมกันขรร่งขึ้น มีเนื้อหาครอบคลุมการต่อต้านการทุจริต กำหนดมาตรฐาน มาตรการและกฎระเบียบในการต่อต้านการทุจริตไว้อย่างกว้างๆ โดยมุ่งให้รัฐภาคีดำเนินการออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องต่อพันธกรณีเพื่อการดำเนินการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศ และต้องการให้รัฐภาคีกำหนดให้ความผิดทุจริตเป็นความผิดอาญาทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยอนุสัญญาฯ แบ่งออกเป็น 8 หมวดรวม 71 ข้อ คือ

หมวด 1 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป (ข้อ 1 – ข้อ 4) กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของอนุสัญญาฯ คำจำกัดความ ถ้อยคำที่ใช้ในอนุสัญญาฯ ขอบเขตการบังคับใช้และการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐภาคี

หมวด 2 ว่าด้วยมาตรการป้องกันการทุจริต (ข้อ 5 – ข้อ 14) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำภาครัฐและภาคเอกชนตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้านการทุจริตจนถึงนโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ ที่สำคัญได้ย้าถึงบทบาทสำคัญของ NGOs และความริเริ่มของชุมชนและเชิญชวนรัฐภาคีให้กระตุ้นให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้ปัญหาการทุจริตด้วย

หมวด 3 ว่าด้วยความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (ข้อ 15 – ข้อ 42) กล่าวถึงการกำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งรัฐภาคีเป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกระทำผิดอาญาบางอย่างภายใต้บังคับของอนุสัญญาฯ นี้กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดเป็นการกระทำผิดเพิ่มเติม อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ไม่เพียงแต่กล่าวถึงการทุจริตในรูปแบบที่ทราบกันอยู่ทั่วไปเท่านั้น เช่น การให้สินบนและการยกยอทรัพย์สินของรัฐแต่ยังรวมถึงการกระทำที่สนับสนุนการทุจริต การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การใช้อิทธิพล การปกปิดและฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิด นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการกับการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

หมวด 4 ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อ 43 – ข้อ 50) เน้นย้ำว่าความร่วมมือระหว่างประเทศมีความจำเป็นอย่างมากในการดำเนินงานทุกด้านที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต (การป้องกัน สืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี การยึดและการคืนทรัพย์สินจากการกระทำมิชอบ) กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายซึ่งกันและกันในการรวบรวมและส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตาม อาัยด์ ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต

หมวด 5 ว่าด้วยการติดตามทรัพย์สินคืน (ข้อ 51 – ข้อ 59) กล่าวถึงการคืนทรัพย์สิน โดยระบุชัดเจนถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ รวมถึงการพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและผู้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด

หมวด 6 ว่าด้วยความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ข้อ 60 – ข้อ 62) กล่าวถึงมาตรการในการฝึกอบรม วิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันตลอดจนกับองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคในเรื่องดังกล่าวด้วย

หมวด 7 ว่าด้วยกลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา (ข้อ 63 – ข้อ 64) กล่าวถึงการกำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญาฯ การประชุมของรัฐภาคี รวมทั้งหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

หมวด 8 ว่าด้วยบทบัญญัติสุดท้าย (ข้อ 65 – ข้อ 71) กล่าวถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกลึก ผู้เก็บรักษาและภาษาที่ใช้จัดทำอนุสัญญาฯ

ในหมวด 3 ของอนุสัญญาฯ นี้ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดในกฎหมายของรัฐภาคี โดยรัฐภาคีมีหน้าที่ต้องอนุวัติการกฎหมายภายในทั้งในส่วนของการกำหนดให้มีกฎหมายสารบัญญัติเพื่อครอบคลุมความผิดทางอาญาต่างๆ ฐานทุจริต และในส่วนของการ

มาตรการและกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพให้สอดคล้องและรองรับกับพันธกรณี เพราะหากรัฐไม่มีกฎหมายเอาผิดกับผู้ทุจริตทั้งจากในประเทศและต่างประเทศเสียแล้ว ก็จะไม่สามารถให้ความร่วมมือระหว่างกันในการปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หมวดการกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมายจึงมีความสำคัญมากในการที่รัฐภาคีจะนำหมวด 3 ของอนุสัญญาฯ ที่ครอบคลุมความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ไปแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายของรัฐตน หรือออกกฎหมายใหม่ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายครอบคลุมในความผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มหลักๆ คือ กลุ่มความผิดที่รัฐภาคีต้องกำหนดให้เป็นความผิด ได้แก่ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การเบียดบังหรือการยักยอกทรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม และกลุ่มความผิดที่รัฐภาคีควรพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นความผิด ได้แก่ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่องค์การภาครัฐระหว่างประเทศ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน และการปกปิด นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังกำหนดความผิดให้รัฐภาคีพิจารณากำหนดความผิดในอีกหลายๆ เรื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริต เช่น เรื่องการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย การให้สินบนในภาคเอกชน การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน การอาชญากรรม การขโมย และการริบทรัพย์สิน โดยความผิดที่กล่าวมาข้างต้นนี้ล้วนแล้วแต่เป็นบ่อเกิดและ การนำไปสู่การทุจริตทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาหมวด 3 ของอนุสัญญาฯ จะปรากฏความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยดังต่อไปนี้

อนุสัญญาฯ ข้อ 15 ว่าด้วยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐรับมาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นในการกำหนดให้การกระทำความผิดต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) การสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่โดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่เองหรือสำหรับบุคคลหรือองคาพยพอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(ข) การเรียก หรือการรับ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่เองหรือบุคคลหรือองคาพยพอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

อนุสัญญาฯ ข้อ 17 ว่าด้วยการยักยอก การใช้เงินทุนหรือทรัพย์สินโดยมิวัตถุประสงค์ผิดกฎหมายหรือการยักยอกทรัพย์สินโดยวิธีการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐ

รับมาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นโดยกำหนดเป็นความผิดทางอาญาสำหรับการยักยอก การใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินโดยมีวัตถุประสงค์ผิดกฎหมาย หรือการยักยอกทรัพย์สินโดยเจตนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน หรือหลักทรัพย์ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีราคาที่คุณได้รับมอบหมายให้ดูแลโดยเหตุที่คุณดำรงตำแหน่งนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของบุคคลอื่นหรือนิติบุคคล

อนุสัญญาฯ ข้อ 19 ว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐพิจารณารับมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาในกรณีที่เจตนาใช้อำนาจหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งในทางที่ผิด ทั้งนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดหมายถึง การกระทำหรือไม่กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยฝ่าฝืนกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลหรือองคาพยพอื่น

เมื่อนำอนุสัญญาฯ ข้อ 15, 17 และข้อ 19 มาเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และลักษณะ 3 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จะปรากฏเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันดังต่อไปนี้⁴⁵

มาตรา 147 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สิน เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 17

มาตรา 148 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 19

มาตรา 149 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 19

มาตรา 150 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 19

⁴⁵ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 291 – 292, 298 และ 306.

มาตรา 151 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาลหรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 17

มาตรา 152 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 17

มาตรา 153 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 17

มาตรา 154 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริตเรียกเก็บหรือละเว้น ไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 17

มาตรา 155 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้าใดๆ เพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย โดยทุจริตกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้น เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 17

มาตรา 156 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมาย โดยทุจริต แนะนำ หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี หรือซ่อนเร้น หรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 157 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 19

มาตรา 158 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใด อันเป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครองหรือรักษาไว้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 159 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์หรือเอกสารใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยถอน ทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์หรือเอกสารนั้นในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสິงนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 160 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตราหรือรอยตราของราชการหรือของผู้อื่น กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้น หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 161 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสาร หรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 162 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสาร กระทำการดังต่อไปนี้ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เช่น รับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้นหรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 163 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ โทรเลขหรือโทรศัพท์ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ เช่น เปิด หรือยอมให้ผู้อื่นเปิด จดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข หรือทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหาย หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้สูญหาย ซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 164 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำโดยประการใดๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 165 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่ง ซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 166 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใดๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป รวมถึงการกระทำ

เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 200 ว่าด้วยเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบ เพื่อจะช่วยเหลือคนหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษ หรือให้รับโทษน้อยลง มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 19

มาตรา 201 ว่าด้วยเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 19

มาตรา 202 ว่าด้วยเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดๆ ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 19

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และลักษณะ 3 หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มีเนื้อหาสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ หมวด 3 ว่าด้วยความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย ข้อ 15 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อ 17 การข่มขู่ การใช้เงินทุนหรือทรัพย์สินโดยมิวัตถุประสงค์ผิดกฎหมายหรือการข่มขู่ทรัพย์สินโดยวิธีการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อ 19 การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ทั้งนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ ในการที่จะป้องกันและควบคุมการทุจริตตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ

3.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในประเทศไทย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และคำนึงถึงประโยชน์แห่งรัฐภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติ

ให้อำนาจไว้เป็นสำคัญ ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ ขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขั้นตอนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ

3.3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁴⁶

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติรองรับและขยายความ บางเรื่องได้รับการบัญญัติเพิ่มเติมไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้มติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด หรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามมาตรา 279 วรรคสาม กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

⁴⁶ สำนักงาน ป.ป.ช. (ม.ป.ป.). แผนยุทธศาสตร์สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2546 – 2550. หน้า 15.

(2) ใต้อาณัติของเจ้าหน้าที่จริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 กรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลข้างต้น เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

(3) ใต้อาณัติและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น รวมถึงคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 259 และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ตามมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีดังนี้

1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อดีเนนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามหมวด 5 กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับอื่นที่เทียบเท่า มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับรายงานจากผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวหรือผู้บริหารระดับสูง อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลข้างต้น เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

4) ไป่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ กรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴⁷

9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

⁴⁷ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2554.

11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม

12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เข้าหน้าที่ของรัฐ ได้อนุมัติหรืออนุญาตให้ สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของ ทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความ ซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่าง ประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณี และข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมาย อื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁴⁸ ในชั้นนี้ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

18) สั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ

⁴⁸ อำนาจตาม (1) - (17) บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

19) คำเนิการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นหรือ พระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง หากยังดำเนินการ ไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

20) มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

21) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง และ ค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเรื่องอื่นใด เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

22) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30⁴⁹

23) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.⁵⁰

24) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือ พิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

25) คำเนิการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูก กล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการ ต่อไป⁵¹

⁴⁹ อำนาจตาม (18) - (22) บัญญัติไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁵⁰ อำนาจตาม (23) บัญญัติไว้ในมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁵¹ อำนาจตาม (24) - (25) บัญญัติไว้ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

26) แจ้งให้หน่วยงาน หรือสถาบันการเงินใดดำเนินการจัดให้กรรมการหรืออนุกรรมการได้สวนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีหลักฐานเพียงพอว่าเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการได้สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการได้สวน⁵²

27) ในกรณีที่มีการตั้งคณะทำงานขึ้นระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลหรือฟ้องคดีต่อไป⁵³

28) ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นคำร้องต่อศาลหรือมีอำนาจฟ้องคดีเอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณามอบหมายให้พนักงานได้สวนซึ่งมีวุฒิการศึกษาในระดับเนติบัณฑิตหรือวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานดำเนินการดังกล่าวในศาลแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ หรือจะพิจารณาแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด⁵⁴

29) ปลดปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราวและควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้⁵⁵

30) ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและปล่อยชั่วคราว⁵⁶

⁵² อำนาจตาม (26) บัญญัติไว้ในมาตรา 25/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁵³ อำนาจตาม (27) บัญญัติไว้ในมาตรา 28/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁵⁴ อำนาจตาม (28) บัญญัติไว้ในมาตรา 28/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁵⁵ อำนาจตาม (29) บัญญัติไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁵⁶ อำนาจตาม (30) บัญญัติไว้ในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

31) ออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าวไว้ชั่วคราว⁵⁷

32) ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง⁵⁸

33) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี ดังนี้⁵⁹

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในข้อที่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่สมบูรณ์แล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

(2) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด แต่เดิมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (4) ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) ที่กำหนดให้แก้ไขภายในหนึ่งปีตามบทเฉพาะกาล จึงมีปัญหว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความเห็นและมีมติว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองจนกว่าจะมี

⁵⁷ อำนาจตาม (31) บัญญัติไว้ในมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁵⁸ อำนาจตาม (32) บัญญัติไว้ในมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁵⁹ อำนาจตาม (33) บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และมีหน่วยงานอื่นมารองรับการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับดังกล่าว⁶⁰

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดการกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการ พ.ศ. 2554 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะดังต่อไปนี้

- (ก) การกระทำความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ
- (ข) การกระทำความผิด ตามหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในมาตรา 100 มาตรา 101 มาตรา 102 มาตรา 103 และมาตรา 103/1 ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (ค) การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

⁶⁰ ในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 59/2550 วันที่ 28 สิงหาคม 2550 กรณีมาตรา 19 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3).

3) อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายอื่น

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน ซึ่งการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542⁶¹ ย่อมกระทำมิได้ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542⁶²

⁶¹ มาตรา 10 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีตามมาตรา 9 (1) (2) หรือ (4) ให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 11 ภายในสิบสี่วันนับแต่วันได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 10 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงานให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด.

⁶² มาตรา 14 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว และถ้าเห็นว่ามีมูลให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับ สัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ ครั้งใดมีการกระทำอันเป็นความผิดตาม กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังนี้

ก. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

ข. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

ค. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ชี้แจง หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ในเวลา ให้สามารถดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

(2) ในกรณีที่เป็นบุคคลอื่นนอกจากบุคคลตาม (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกล่าวโทษ บุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนให้ถือรายงานการ สอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

(3) ในกรณีที่มีการทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม (1) และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะ เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับ บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้อง กับการทำความผิด และเมื่อดำเนินการเสร็จให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่ทำความผิดนั้น โดยให้ ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการทำความผิดดังกล่าวสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงาน สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริง ไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่ เสียหายจากการทำความผิดในการเสนอราคา ในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา.

ง. ดำเนินการให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

จ. ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตามข้อ ก. หรือข้อ ง.

ฉ. กำหนดระเบียบ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติและการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอัยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้อัยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้น กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

3.3.2 ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน ได้แก่ พิจารณาจากตัวบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพิจารณาจากการกระทำที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีรายละเอียดดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว มิได้กำหนดความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งจะอยู่ในอำนาจดำเนินการไว้ จึงต้องพิจารณาตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 4 ซึ่งให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าหมายความว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ” สามารถอธิบายได้ดังนี้

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้นิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้ให้หมายความว่า

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา
5. ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจากนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
6. ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

7. ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

8. สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) ข้าราชการ

คำว่า “ข้าราชการ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “บุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ” จากความหมายของ “ข้าราชการ” ดังกล่าว อาจแบ่งประเภทของข้าราชการออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ สำหรับข้าราชการการเมืองนั้น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น ในที่นี้จึงกล่าวเฉพาะกรณีของ “ข้าราชการประจำ” เท่านั้น ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการทหาร โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 ได้ให้คำนิยาม “ข้าราชการทหาร” หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร

(3) พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า “ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น”

(4) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้แยกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ กับพนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ

ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดคุณสมบัติมาตรฐานผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ และบุคลากรในรัฐวิสาหกิจ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) กรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (2) พนักงานของรัฐวิสาหกิจ และ (3) พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ

ข. พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1. องค์การมหาชน

หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนซึ่งมีพนักงานปฏิบัติหน้าที่มีคุณสมบัติแตกต่างกันออกไปตามกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นๆ หน่วยงานที่เป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การมหาชนรวมสามประเภท ดังนี้ (1) กรรมการในคณะกรรมการขององค์การมหาชนตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (2) พนักงานขององค์การมหาชน ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (3) พนักงานขององค์การมหาชนที่เป็นผู้บริหารตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2. หน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(5) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแยกออกเป็น

ก. ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข. สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกเทศบาลตำบล เป็นต้น

(6) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แพทย์ประจำตำบล และคณะกรรมการประจำตำบลซึ่งประกอบด้วยกำนัน ท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง และครูประจำตำบลในตำบลหนึ่งคน กรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(7) กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ แยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. กรรมการ และอนุกรรมการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะที่เป็น “คณะบุคคล” ไม่ว่าจะเป็นกรรมการ หรืออนุกรรมการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

ประเด็นที่เป็นข้อสงสัยก็คือ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้หมายถึง “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” แต่กรรมการและอนุกรรมการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มิได้กำหนดว่าจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น หากเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐแล้ว ย่อมอยู่ในความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งสิ้น

ข. ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ลูกจ้างของส่วนราชการ หมายถึง บุคคลประเภทหนึ่งซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการเช่นเดียวกับข้าราชการประเภทต่างๆ แต่มิได้เป็นข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ ปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากข้าราชการ ลูกจ้างส่วนราชการได้รับค่าตอบแทนคือ ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอื่นๆ จากเงินงบประมาณของส่วนราชการนั้น ลูกจ้างของส่วนราชการอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำได้แก่ ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งประจำในลักษณะเป็นลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมง ที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำโดยไม่มีกำหนดเวลา ตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้ โดยใช้เงื่อนไขสำคัญในการกำหนดตำแหน่งต่างๆ ขึ้น โดยระดับของคุณวุฒิไม่เป็นเงื่อนไขสำคัญในระบบกำหนดตำแหน่งของลูกจ้างประจำแต่อย่างใด ปัจจุบันกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับระบบตำแหน่งของลูกจ้างประจำของส่วนราชการ โดยกระทรวงการคลังได้จัดกลุ่มตำแหน่งของลูกจ้างประจำออกเป็น 5 หมวดด้วยกัน คือ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ กลุ่มงานบริการพื้นฐาน กลุ่มงานสนับสนุน กลุ่มงานเทคนิคพิเศษ และกลุ่มงานช่าง

สำหรับลูกจ้างชั่วคราวตามข้อ 5 ของระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ลูกจ้างชั่วคราว” หมายความว่า “ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และหรือมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ทั้งนี้ ระยะเวลาจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ ตามหนังสือ ที่ กค. 0527.6/ว 31 ลงวันที่ 26 เมษายน 2542 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว แบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ คือ ลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณ ผู้ที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้วเป็นลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างชาวต่างประเทศที่มีสัญญาจ้าง และลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณ

2. ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้ให้คำนิยามของพนักงานของรัฐวิสาหกิจว่า หมายความว่า ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจจึงมีคุณสมบัติดังเช่นพนักงานรัฐวิสาหกิจตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

3. ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ลูกจ้างในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ลูกจ้างในหน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ และลูกจ้างในองค์กรมหาชน

(8) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

2) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁶³

เมื่อทราบว่าบุคคลประเภทที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนิยามศัพท์ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้ว ต่อไปจะศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 66 และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 84 ดังนี้

⁶³ สุรพล นิติไกรพจน์. (2542). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 212-230.

(1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 66 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว...” จากบทบัญญัติของมาตรา 66 อาจจำแนกลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ 3 ประการ คือ 1) ร่ำรวยผิดปกติ 2) การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และ 3) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 84 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ...” จากบทบัญญัติของมาตรา 84 อาจจำแนกลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ 3 ประการ คือ 1) การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ 2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และ 3) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. การกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ โดยหมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

จากการให้ความหมายคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของการกระทำที่จะเป็นทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 4 ได้ดังนี้

1. มีลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่
- (2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น
- (3) ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่

2. เป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามที่นิยามไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีข้อแตกต่างจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147, 151, 155, 156 และมาตรา 157 ซึ่งแยกองค์ประกอบออกเป็น

1. องค์ประกอบภายนอกคือ การที่เจ้าพนักงานอาศัยอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 147, 151, 155, 156 และมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

2. องค์ประกอบภายในมี 2 ประการคือ 1. มีเจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และ 2. มีเจตนาโดยทุจริต กล่าวคือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ข. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มิได้นิยามความหมายของคำว่า “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ความหมายของการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจะมีขอบเขตเพียงใดนั้น ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 148, 149, 150, 152, 153, 154 และมาตรา 158 ถึงมาตรา 166 กล่าวคือ เป็นความผิดที่ผู้กระทำ จะต้องเป็นเจ้าพนักงานเท่านั้น บุคคลอื่นที่มิได้เป็นเจ้าพนักงานย่อมขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้ ดังนั้นบุคคลอื่นที่มิได้เป็นเจ้าพนักงานและกระทำความผิดร่วมกับเจ้าพนักงาน ย่อมเป็นได้เพียงผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน

ค. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็เช่นเดียวกันกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มิได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” ไว้ ดังนั้น ความหมายและขอบเขตของการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมจึงย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา โดยประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดลักษณะการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ในลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ซึ่งมีองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพียงแต่เจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ได้รับโทษหนักกว่าเจ้าพนักงานทั่วไป

3.3.3 ขั้นตอนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อที่จะดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยใช้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 5 มาตรา 45 วรรคสาม มาตรา 45/1 และมาตรา 46 วรรคสี่ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยระเบียบดังกล่าวได้ให้นิยามคำว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” ไว้ในข้อ 4 ว่าหมายความว่า การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ

เมื่อพิจารณาคำนิยามการไต่สวนข้อเท็จจริงและคำนิยามคำว่า “การสืบสวน” และ “การสอบสวน” ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1 (10) และ (11) ว่า “การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด และ “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคำว่า “การสืบสวน” และคำว่า “การสอบสวน” มีความหมายใกล้เคียงกันมาก แต่มีข้อแตกต่างกันคือ การสืบสวนเป็นการกระทำเบื้องต้นเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแห่งความผิดที่จะเกิดขึ้นหรือได้เกิดขึ้นแล้ว แต่การสอบสวนเป็นการกระทำในภายหลัง เป็นขั้นตอนต่อมาจากการสืบสวนและเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับกุมได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้ การสืบสวนอาจจะดำเนินการ โดยวิธีการอย่างไรก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวน เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำไปฝ่ายเดียว และอาจกระทำได้ทั้งทางลับและโดยเปิดเผย⁶⁴

การไต่สวนข้อเท็จจริงคืออาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริง และมูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

⁶⁴ สมใจ เกษรศิริเจริญ. (2531). การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. หน้า 20.

การเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นกระบวนการที่รวมทั้งการสืบสวนและสอบสวนเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

1) การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) นั้น กฎหมายบัญญัติให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่มาตรา 43 ถึงมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถที่จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเองทุกเรื่อง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงเปิดช่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะทำสำนวนการไต่สวนนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

2) ขั้นตอนก่อนแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน

(1) การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเริ่มต้นขึ้นได้ 2 ทาง คือ

ก. มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁶⁵

ข. พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมีการร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมต่อพนักงานสอบสวน⁶⁶

(2) ก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวนั้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการ

⁶⁵ มาตรา 84 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁶⁶ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแทนตนก็ได้⁶⁷

(3) เมื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนได้สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า

ก. เรื่องที่มีการกล่าวหาตามข้อ (1) ก. มิใช่กรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่รับไว้ได้สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ยกเรื่องกล่าวหาขึ้นขึ้นได้สวนข้อเท็จจริง⁶⁸

ข. เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมาตามข้อ (1) ข. มิใช่กรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป⁶⁹

ค. เรื่องที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ (1) ก. หรือเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมาตามข้อ (1) ข. เป็นกรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้⁷⁰ ซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พนักงานสอบสวนก็จะดำเนินการสอบสวนความผิดในเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยพนักงานสอบสวนจะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูก

⁶⁷ มาตรา 44/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁶⁸ มาตรา 87 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁶⁹ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁷⁰ มาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

กล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา
ด้วย⁷¹

ง. เรื่องที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ (1) ก. หรือเรื่อง
พนักงานสอบสวนส่งมาตามข้อ (1) ข. เป็นกรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่
ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการไต่สวน⁷² หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวน⁷³ เพื่อ
ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช.
เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

3) ขั้นตอนภายหลังแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน

มาตรา 45 และมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้
คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนมีหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวม
พยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ
ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงาน
ไต่สวนต้องเป็นไปตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งสรุปขั้นตอนสำคัญๆ โดยสังเขป
ได้ดังนี้

(1) แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือคำสั่งมอบหมายให้พนักงานไต่สวน
ดำเนินการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 13 ถึงข้อ
15 และข้อ 52

(2) ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการหรือผู้ได้รับมอบหมาย
เป็นพนักงานไต่สวนได้ ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 15 วรรคสอง และข้อ 52

(3) คณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและ
รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด โดยมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 25 และมาตรา 26 ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวน
ข้อเท็จจริง ข้อ 22 ข้อ 23 และข้อ 52

⁷¹ มาตรา 89/3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. 2542.

⁷² มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. 2542.

⁷³ มาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. 2542.

(4) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาต่อไป ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 37 และข้อ 52

(5) ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ทั้งนี้ พยานหลักฐานหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีพยานในเรื่องที่กล่าวหาตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 39 และข้อ 52

(6) เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ตามที่มีการกล่าวหา และที่ผู้ถูกกล่าวหานำมาใช้อ้างหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพียงพอแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะประชุมพิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐานแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการเพื่อประชุมพิจารณาต่อไป ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าจำเป็นต้องรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 42 และข้อ 43 และข้อ 52

4) ขั้นตอนภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด

(1) การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาในส่วนความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนละเลยไม่ดำเนินการ ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนกระทำ

ความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁷⁴

เมื่อได้รับรายงานและเอกสารแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องดำเนินการสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา⁷⁵ เช่น ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์การลงโทษไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีการใช้สิทธิอุทธรณ์นี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนววินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วได้

การใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามที่กล่าวมาข้างต้น ให้นำไปใช้กับเรื่องที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมา แล้วปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าเป็นกรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควรส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือกรณีที่พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา⁷⁶ ตามข้อ 2) ขั้นตอนก่อนแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน (3) ค. ด้วย และเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบ ที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหา⁷⁶ แล้วให้รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการและให้มีผลบังคับตาม

⁷⁴ มาตรา 91 - 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁷⁵ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁷⁶ มาตรา 89/2 ประกอบมาตรา 89/3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

มาตรา 92⁷⁷ กล่าวคือ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบหรือไม่ทักท้วงผลการดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน จะมีผลเท่ากับเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดโทษได้ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ

(2) การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาในส่วนความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลอาญา ศาลจังหวัด หรือศาลแขวงที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในส่วนของการดำเนินการดำเนินคดี เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน⁷⁸

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับแทนอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการโอนอำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมายังองค์กรภายนอก และถือเป็นการยกเว้นหลักการในการดำเนินคดีอาญาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ โดยอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกลไกพิเศษที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกระบวนการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว หากปรากฏข้อเท็จจริง

⁷⁷ มาตรา 89/4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

⁷⁸ มาตรา 91 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

เป็นอย่างใดก็จะมีผลผูกพันองค์กรอื่นในการที่จะรับไปดำเนินการต่อไปทั้งทางอาญาและทางวินัย ซึ่งถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไว้ด้วย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายจะมีบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 84 และแนวทางแก้ไข

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ และควบคุมกิจกรรมของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เพราะองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวอันเนื่องมาจากโลกสมัยใหม่มีความสลับซับซ้อนทางเทคนิคมากขึ้น กระบวนการตรวจสอบบางอย่างที่มีผลต่อสาธารณะต้องการความรวดเร็ว ยืดหยุ่น และต้องการความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางในการตรวจสอบ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกระเบียบ อำนาจบริหารในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น และอำนาจตุลาการในการวินิจฉัยว่าการอันใดเป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น ซึ่งการรวมอำนาจทั้งสามไว้ในองค์กรเดียวเช่นนี้ถือเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงต้องดำเนินการเกี่ยวกับการกิจของรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ให้อำนาจตามหลักนิติรัฐ ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนพบปัญหาในทางปฏิบัติดังนี้

4.1 ปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา และแนวทางแก้ไข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) ประกอบมาตรา 84 มาตรา 88 และมาตรา 89 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัย หรือพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ

ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 91 กำหนดให้ข้อกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นอันตกไป หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่ถ้าข้อกล่าวหาใดคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูล ความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 กล่าวคือ ให้ส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97 กล่าวคือ ให้ส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ปัญหาที่ผู้เขียนพบในทางปฏิบัติคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถชี้มูล ความผิดทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เนื่องจากข้อกล่าวหาไม่ปรากฏว่ามีมูล ความผิดทางอาญา เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่มีเจตนาที่จะกระทำความผิด การกระทำ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูก กล่าวหากระทำความผิดโดยประมาท แต่เนื่องจากองค์ประกอบความผิดอาญานั้นๆ เจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้กระทำจะต้องกระทำโดยมีเจตนาที่จะกระทำความผิดจึงจะเป็นความผิดตามที่กฎหมาย กำหนดได้ หรือกรณีไม่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอแก่การวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่สามารถชี้มูลความผิดทางอาญาได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต่อไป ซึ่งผู้บังคับบัญชาของ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ จากปัญหาดังกล่าวมีข้อพิจารณาดังนี้

เมื่อพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 19 (4) ซึ่ง บัญญัติอยู่ในหมวด 2 เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า อำนาจใ้สวนและ วินิจฉัยก่อนชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มต้นจากการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า

กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งลักษณะของการกระทำที่กล่าวหาดังกล่าวได้ถูกบัญญัติให้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และลักษณะ 3 หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวมีเนื้อหาสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตโดยมุ่งให้รัฐภาคีดำเนินการออกกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องต่อพันธกรณีเพื่อการดำเนินการในการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศ และต้องการให้รัฐภาคีกำหนดให้ความผิดทุจริตเป็นความผิดอาญา ซึ่งในหมวด 3 ของอนุสัญญาฯ ที่ว่าด้วยความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย จะปรากฏความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยคือ อนุสัญญาฯ ข้อ 15 ว่าด้วยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อนุสัญญาฯ ข้อ 17 ว่าด้วยการข่มขู่ การใช้เงินทุนหรือทรัพย์สินโดยมีวัตถุประสงค์ผิดกฎหมายหรือการข่มขู่ทรัพย์สินโดยวิธีการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอนุสัญญาฯ ข้อ 19 ว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ทั้งนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ ในการที่จะป้องกันและควบคุมการทุจริตตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ ดังกล่าวมิได้มีหมวดที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลอันจะกำหนดกฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่อนุสัญญาฯ มิได้ให้ความสำคัญแต่อย่างใด กล่าวคือ ประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาฯ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดได้ตามที่แต่ละประเทศเห็นว่าเหมาะสมกับประเทศของตน

เมื่อพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศจะพบว่า ICAC (Independent Commission Against Corruption) ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง มีบทกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กร ICAC (Independent Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย (Corrupt and Illegal Ordinance) และกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance) โดยกฎหมายทั้งสามฉบับเน้นการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักมากกว่าทางวินัย หรือ KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีหน้าที่หลักในการรับเรื่องร้องเรียนมาตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐาน และยืนยันความถูกต้องเพื่อส่งให้สำนักงานอัยการดำเนินการสอบสวนต่อไป แต่ KICAC ไม่มีอำนาจในการไต่สวนคดีทุจริต หรือ ICAC (Independent Commission Against Corruption) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลีย มีหน้าที่สืบสวนคดีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะที่เป็น

ความผิดทางอาญา หรือการกระทำผิดต่อระบบระเบียบราชการ หรือการกระทำความผิดร้ายแรงที่มีโทษปลดออกจากราชการ โดย ICAC จะเปิดเผยกระบวนการที่ก่อให้เกิดการทุจริตนั้นขึ้น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไข แต่ ICAC จะไม่มีอำนาจในการฟ้องร้อง เนื่องจากการฟ้องร้องกับการทำงานสืบสวนของ ICAC เป็นการทำงานที่แยกจากกัน หรือ ACA (Anti Corruption Agency) ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนและฟ้องคดีการทุจริตในวงราชการต่อศาลตลอดจนคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง ถ้าหากไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ ACA มีอำนาจเสนอให้มีการพิจารณาโทษไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือ CPIB (The Corrupt Practices Investigation Bureau) ของประเทศสิงคโปร์ มีอำนาจสืบสวนและตรวจสอบการทุจริตในหน่วยงานของรัฐและในภาคเอกชน โดยรวบรวมพยานหลักฐานและส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป หากผลการสอบสวนปรากฏว่ามีหลักฐานไม่เพียงพอฟ้องคดีต่อศาล หรือไม่ใช่การกระทำทุจริตแต่เป็นความผิดวินัย CPIB มีอำนาจดำเนินการส่งเรื่องพร้อมความเห็น ไปยังเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเจ้าสังกัดจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วรายงานให้ CPIB ทราบ หรือในประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียซึ่งไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่จะทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่มีหน่วยตรวจสอบประจำกระทรวงทุกกระทรวงทำหน้าที่ส่งผลการดำเนินการไปให้กรมอัยการเพื่อหาข้อมูลดำเนินการต่อไป และเมื่อกรมอัยการได้รับหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรมอัยการมีอำนาจส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเพื่อดำเนินการทางวินัย เว้นแต่เป็นการกระทำผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่กรมอัยการเอง ซึ่งจะอยู่ในความควบคุมดำเนินการของ The General Supervision and control Affairs Division หรือในประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งมีองค์กรปราบปรามการทุจริตคือ Tanodbayan และ Sandiganbayan ทำงานร่วมกัน กล่าวคือ Tanodbayan จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนเข้ามาว่ามีเหตุสมควรต้องสอบสวนหรือไม่ หากไม่มีเหตุอันควรสามารถสั่งยุติเรื่องได้ หากมีเหตุอันควรมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานต่างๆ ถ้าพบว่ากรณีมีมูลความผิดมีอำนาจส่งฟ้อง Sandiganbayan ซึ่งเป็นศาลปราบปรามการทุจริตเทียบเท่าศาลอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดทั้งอาญาและทุจริต โดย Tanodbayan มีอำนาจสืบสวนกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนมา หรือหากสงสัยก็อาจสอบสวนเองได้ สามารถกำหนดวิธีการสอบสวนได้เอง มีอำนาจเรียกเอกสาร เข้าตรวจค้นสถานที่ต่างๆ ได้ และเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ สามารถเข้าร่วมปรึกษากับฝ่ายต่างๆ เพื่อปรับปรุงการทำงานของหน่วยต่างๆ รวมทั้งมีอำนาจเสนอแนะประการใด แล้วรายงานให้ประธานาธิบดีทราบเพื่อดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศนั้น บางประเทศก็ให้อำนาจองค์กร

ปราบปรามการทุจริตทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยสืบสวนตรวจสอบก่อนที่จะส่งเรื่องให้กับหน่วยงานอื่นเพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อไป หรือบางประเทศนอกจากจะให้อำนาจในการสืบสวนตรวจสอบแล้ว ยังให้องค์กรปราบปรามการทุจริตมีอำนาจในการดำเนินการฟ้องคดีอาญาได้เองโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กับหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เหมือนกันขององค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศคือ องค์กรเหล่านี้มิได้มุ่งเน้นการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริต โดยบางประเทศมิได้มีการกล่าวถึงอำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เลย หรือบางประเทศให้อำนาจองค์กรปราบปรามการทุจริตเพียงการทำความเข้าใจทางวินัยเสนอไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น ทั้งนี้ หากพิจารณาไปถึงอำนาจของหน่วยงานที่รับเรื่องต่อจากองค์กรปราบปรามการทุจริตเพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาแล้ว จะพบว่ามีอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไม่แตกต่างจากองค์กรปราบปรามการทุจริตเลย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระในการควบคุมตรวจสอบองค์กรของรัฐทั้งหลาย การควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องยึดหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความเสมอภาค หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยวัตถุประสงค์แห่งการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบเหนือบุคคลในฝ่ายปกครอง และเป็นการควบคุมตรวจสอบในฐานะผู้กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และไม่มีอำนาจบังคับสั่งการลงโทษฝ่ายปกครองใดๆ ทั้งสิ้น การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะมีผลต่อการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง เพราะการควบคุมตรวจสอบตัวบุคคลที่เป็นผู้กระทำการได้ย่อมส่งผลให้การกระทำทางปกครองสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการบังคับสั่งการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองโดยอ้อมในฐานะผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีได้เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง หากแต่กฎหมายกลับบังคับให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการควบคุมตรวจสอบเหนือ

บุคคลในฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ขัดกับหลักการควบคุมตรวจสอบเหนือบุคคลในฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถบังคับสั่งการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองได้ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางอาญาด้วย

เมื่อพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการบริหารงานบุคคล จะพบว่า วินัยถูกสร้างขึ้นมาเพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนภายในหน่วยงานราชการในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของรัฐ โดยวินัยจะกำหนดข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามหรือข้อควรปฏิบัติดังกล่าวย่อมถูกลงโทษทางวินัยเพื่อเป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของข้อห้ามหรือข้อควรปฏิบัตินั้น เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติและปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ซึ่งการกระทำทุจริตถือเป็นการกระทำที่กฎหมายเกี่ยวกับวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและกำหนดโทษทางวินัยไว้ และเมื่อพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตซึ่งมีมุมมองว่า การทุจริตถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ โดยผู้ก่ออาชญากรรมเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่ว่าจะในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน และได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยการกระทำทุจริตนี้ ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 พบว่ามีหลักการดำเนินการที่คล้ายกับการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ มีการนำหลักการให้ได้แย้งและหลักความเป็นกลางมาใช้ในการพิจารณาความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับพบว่ามิมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานดังเช่นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นส่วนใหญ่ เช่น มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่

เกี่ยวข้องกับบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ มีอำนาจในการขอให้ศาลออกหมายค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับ ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีอำนาจในการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับ หรือปล่อยตัวผู้ถูกจับไปชั่วคราว ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีอำนาจพิจารณาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยชั่วคราว ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะกระทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็น ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งความเห็นพร้อมสำนวน ไปยังพนักงานอัยการเช่นเดียวกับอำนาจของพนักงานสอบสวน จึงอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการกระทำความผิดทางอาญาเป็นสำคัญ

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใน ลักษณะกำกับดูแล คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่ใช้ตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐด้วย ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณามาตราดังกล่าวในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ จะพบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมตรวจสอบของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ การกระทำทุจริต หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือการกระทำความผิดในลักษณะที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ¹ ซึ่งเป็นความผิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมาย อาญาและต้องนำหลักการพิจารณาความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ในการพิจารณาชี้ มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสิ้น ประกอบกับอนุสัญญาฯ และองค์กร

¹ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการ พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554

ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการกระทำทุจริต โดยถือว่าการกระทำทุจริตเป็นการกระทำผิดทางอาญา แต่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำทุจริตน้อยมาก อีกทั้ง มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด 8 ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติว่า

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97”

ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการต่อไปภายหลังกการมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาเท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจตีความมาตรา 91 ให้กลายเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เพราะบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว อีกทั้ง มาตรา 91 ก็ห้ามมีถ้อยคำในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดอาญาจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมสามารถชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้มีการดำเนินการทางอาญาและทางวินัยต่อไปได้ แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่ปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่อาจชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เนื่องจากความผิดทางอาญาเป็นฐานรองรับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ หากข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญาย่อมหมายถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีฐานรองรับอำนาจของตนมาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถดำเนินการใดๆ ต่อไปได้อีก ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมืองด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งมุ่งเน้นการกระทำผิดทางอาญามากกว่าการกระทำผิดทางวินัย จึงทำให้การใต้วงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดทางวินัยอันเป็นการอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญฯ เป็นความผิดที่มีความสำคัญในลำดับรองลงมาจากความผิดทางอาญาซึ่งเป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้ง การชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียว ย่อมเป็นการบังคับสั่งการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองอันเป็นการขัดกับหลักการควบคุมเหนือบุคคลในฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 91 ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะบังคับสั่งการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองได้ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางอาญาด้วย ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญาต่อไป ย่อมเป็นการใช้อำนาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ และเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) จะบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อีกประการหนึ่ง คือ “ที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” โดยอำนาจที่เพิ่มขึ้นนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ พ.ศ. 2554 ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 กำหนดให้การกระทำความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ หรือการกระทำความผิด ตามหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในมาตรา 100 มาตรา 101 มาตรา 102 มาตรา 103 และมาตรา 103/1 ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง เป็นการกระทำในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัย ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้แต่อย่างใด ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาแต่มีมูลเป็นความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เนื่องจากเป็นการกระทำที่เกินอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แนวทางแก้ไข

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาแต่ไม่สามารถชี้มูลความผิดทางอาญาได้ เป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97”

โดยกำหนดให้ชัดเจนในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยต่อไปได้ ดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดทางอาญาให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไปทั้งเรื่อง แต่หากข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97”

อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสงค์ให้มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐแม้การกระทำนั้นจะไม่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 5 และมาตรา 19 (4) ออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ โดยกำหนดให้การกระทำที่มีมูลความผิดทางวินัยเป็นการกระทำในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการได้สวนและวินิจฉัย ซึ่งจะทำให้การชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจดังกล่าว

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องของการดำเนินการทางวินัยโดยหน่วยงานต้นสังกัดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกับกำหนดระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 ประกอบมาตรา 93 และมาตรา 94 กำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย และได้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติภายใน 30 วันนับแต่วันรับเรื่อง หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

ปัญหาที่ผู้เขียนพบในทางปฏิบัติคือ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 วรรคสอง หรือพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 90 ซึ่งกำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาก่อน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองมีมติเป็นประการใดให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้กับการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชานั้นจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาก่อน ซึ่งระยะเวลาตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาจนถึงเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองส่งเรื่องกลับมาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันรับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้บังคับบัญชาไม่อาจพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในทันทีที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ จึงเป็นกรณีที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีความไม่สอดคล้องกันทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ มาตรา 93 และมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เพราะเมื่อผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองแล้ว ย่อมไม่ใช่กรณีผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายในกำหนด 30 วันนับแต่รับเรื่อง อันจะถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย แต่ในขณะเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาก็ไม่สามารถพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ภายใน 30 วันนับแต่รับเรื่องเช่นกัน จากปัญหาดังกล่าวมีข้อพิจารณาดังนี้

เมื่อพิจารณาลำดับชั้นของกฎหมายจะพบว่า ลำดับชั้นหรือลำดับศักดิ์ของกฎหมายจะสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของค่าบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยสามารถพิจารณาความสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับได้จากองค์กรผู้ตรากฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่ตราออกมาจะมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์กรผู้ตรากฎหมาย หรือพิจารณาจากกฎหมายแม่บท กล่าวคือ กฎหมายที่ตราโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งย่อมมีความสำคัญน้อยกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจในการตรา หรือพิจารณาจากกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายบางฉบับถูกตราขึ้นโดยองค์กรเดียวกันและอาศัยอำนาจในการตราจากกฎหมายฉบับเดียวกัน กล่าวคือ กฎหมายจะมีความสำคัญมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่ามีความยุ่งยากมากหรือน้อย ซึ่งผลในทางกฎหมายเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมาย คือ (1) กฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นต่ำกว่าจะตราออกมาใช้ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่าให้อำนาจไว้ (2) กฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นต่ำกว่าจะตราออกใช้โดยมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ ถ้าตราออกใช้เกินอำนาจที่กฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่าให้ไว้ถือว่ากฎหมายนั้นๆ ไม่มีผลใช้บังคับ และ (3) กฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงกว่าไม่ได้ กรณีที่มีการขัดหรือแย้งกันต้องใช้กฎหมายที่มีลำดับสูงกว่านั้น ไม่ว่าจะกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่านั้นจะตราออกใช้ก่อนหรือหลัง ส่วนในกรณีที่กฎหมายมีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากัน เมื่อมีข้อความขัดหรือแย้งกัน กฎหมายที่ออกภายหลังย่อมยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ออกมาก่อน ยกเว้นกรณีที่กฎหมายฉบับก่อนเป็นกฎหมายเฉพาะและกฎหมายฉบับหลังเป็นกฎหมายทั่วไป

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อรองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในลักษณะขยายความ และเป็นกลไกในการปฏิรูปการเมือง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี 2 ลักษณะคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองลักษณะมีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรทางการเมือง หรือ ภูมิกเขตการปกครองประเทศ หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไก พื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย หรือควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ ก่อนมีรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยเคยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามเนื้อความบังคับใช้ และภายหลังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยก็มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธีบังคับใช้

เมื่อพิจารณาลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติในประเทศต่างๆ จะพบว่า นักกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส อิตาลีและไทยมีความเห็นเกี่ยวกับลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ นักกฎหมายฝ่ายแรกเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ โดยอาจสรุปที่มาของความเห็นดังกล่าวได้สามประการคือ (1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้เรียกกฎหมายใดว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (2) ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ และ (3) กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นพิเศษกว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติ ส่วนนักกฎหมายฝ่ายที่สองเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการจัดประเภทของกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งเป็นผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับในกรณีที่ต้องการขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัตินั้น เพื่อป้องกันไม่ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ขยายความรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันไม่ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกแก้ไขได้โดยง่ายหรือขาดความละเอียดรอบคอบ และเพื่อป้องกันมิให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายทั่วไปให้มีผลขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจทำให้ผลปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องเสียไปหรือไร้ผล แต่ความแตกต่างดังกล่าวไม่ใช่องค์ประกอบที่จะทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ สำหรับนักกฎหมายในประเทศสเปนกลับมีความเห็นเกี่ยวกับลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติที่ชัดเจนว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ

เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นหากแต่เป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหาที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม หากถือตามความเห็นของนักกฎหมายฝ่ายแรกในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลีและประเทศไทยที่เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติแล้ว เมื่อเกิดปัญหาข้อความในพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าพระราชบัญญัติถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามหลักกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าไม่อาจขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า แต่ปรากฏว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้นำผลในทางกฎหมายของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาเป็นทางออกในการแก้ปัญหาคัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ โดยมิได้นำผลในทางกฎหมายของการจัดลำดับชั้นของกฎหมายมาใช้ในการพิจารณาแต่อย่างใด อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหา อันเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ไม่ใช่ปัญหาความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับลำดับชั้นของกฎหมาย หรือเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีที่มีได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าศาลใดมีอำนาจตรวจสอบหรือวินิจฉัยชี้ขาดกรณีการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบกับรัฐบาลมีอำนาจที่จะเสนอคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เมื่อมีข้อสงสัยว่ากฎหมายฉบับใดบัญญัตินอกเหนือขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อนำผลในทางกฎหมายของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่าการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถือเป็นการบัญญัติกฎหมายนอกเหนือขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ อันเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่มีลำดับชั้นทางกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ หรือกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 427/2551 ที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์

การให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชน อันเป็นไปตามหลักการในมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามหรือให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด นอกจากนี้ในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่มีความแตกต่างในเรื่องลำดับชั้นกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงชื่อเรียกของกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรทางการเมือง หรือกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น โดยเกณฑ์การจัดลำดับชั้นของกฎหมาย ได้แก่ เกณฑ์องค์กรและเกณฑ์กฎหมายแม่บท ไม่สามารถนำมาพิจารณาลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ถูกตราออกมาโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายทั้งสองประเภทต่างมิได้ถูกตราออกมาโดยอาศัยอำนาจของกันและกัน หรืออาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทฉบับเดียวกันแต่อย่างใด จึงมีการนำเกณฑ์กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาประกอบการพิจารณาจัดลำดับชั้นของกฎหมายทั้งสองประเภทแทน แต่เนื่องจากเกณฑ์กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องเสียไปหรือไร้ผลเท่านั้น ไม่สามารถนำมาเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับชั้นของกฎหมายทั้งสองประเภทได้ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายทั้งสองประเภทจึงไม่ใช่เรื่องของลำดับชั้นของกฎหมายที่จะต้องถือว่าพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหาและการนำไปใช้ในกรณีที่แตกต่างกัน การขัดหรือแย้งกันระหว่างกฎหมายทั้งสองประเภทจึงเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี ไม่ใช่ปัญหาความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ โดยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติจะเกิดขึ้นต่อเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขอบเขตเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรง แต่ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขอบเขตเนื้อหาในลักษณะขยายความ

รัฐธรรมนูญออกไป ต้องอาศัยหลักการให้การตีความกฎหมาย เช่น หลักกฎหมายทั่วไปกฎหมาย เฉพาะ มาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าจะใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ บังคับแก่นั้น ส่วนปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ย่อมเกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขอบเขตเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น ตรารึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเมื่อพิจารณาสาระสำคัญหรือขอบเขตเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้โดยตรงจะพบว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการ ทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไว้แต่อย่างใด ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัด ประกอบกัน เมื่อพิจารณาปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นถือได้ว่าเป็นเรื่องขอบเขตเนื้อหาของ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่สอดคล้องกัน และเมื่อนำหลักการให้การตีความกฎหมายมาพิจารณาพบว่า มาตรา 92, 93 ประกอบมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณา โทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ผู้บังคับบัญชาไม่อาจวินิจฉัยเป็น ประการอื่นได้อีก และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะใช้สิทธิอุทธรณ์ก็สามารถ อุทธรณ์ได้เฉพาะเรื่องดุลพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ไม่อาจอุทธรณ์ฐานความผิดทางวินัยที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเป็นยุติแล้วได้ จึงถือเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะมากกว่าพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กรณีจึงต้อง บังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นหลัก

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมิใช่เรื่องการขัดหรือแย้งกันทางด้านชั้นของกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มี ลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องการดำเนินการทางวินัยมากกว่าพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการถ่วงพิจารณา ก่อนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 วรรคสอง หรือพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 90 จึงไม่มีความจำเป็น เพราะท้ายที่สุดหน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาต้อง

ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติอยู่นั้นเอง อีกทั้ง การส่งเรื่องของผู้บังคับบัญชาให้แก่คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการคัดกรองเนื่องมาจากหลักการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์และความชอบด้วยกฎหมาย กับควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เมื่อการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมตรวจสอบเช่นเดียวกับการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กร หากแต่เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกจึงไม่จำเป็นต้องทำการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกันอีก และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก หรือการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรภายนอกเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอีกองค์กรหนึ่งได้เช่นกัน

แนวทางแก้ไข

จากปัญหาและข้อพิจารณาที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีเนื้อหาที่สอดคล้องกัน และทำให้การบังคับใช้มาตรา 93 และมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“...ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาทุกๆ แล้วแต่กรณี”

โดยกำหนดผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิจารณาโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการคัดกรองพิจารณาอีก ซึ่งจะส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังนี้

“...ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการ

พิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองมาแล้ว ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ แล้วแต่กรณี”

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย และแนวทางแก้ไข

ในขั้นตอนก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเกี่ยวกับเรื่องที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัย หรือพนักงานสอบสวนส่งมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมีการร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อพนักงานสอบสวนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น เพื่อนำข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาว่าจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่ โดยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ตามมาตรา 44/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นจะพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนต่อไปหรือไม่ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/2 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจที่จะส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ เพื่อเป็นการลดปริมาณงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช. มีบุคลากรจำนวนจำกัดแต่มีปริมาณงานเป็นจำนวนมาก² โดยพนักงานเจ้าหน้าที่

² ก่อนจะมีการเพิ่มมาตรา 89/2 โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 นั้น บทบัญญัติในทำนองเดียวกับมาตรา 89/2 ได้ถูกกำหนดไว้ใน ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 6 โดยกำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีโทษบุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่อยู่

ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นเป็นผู้ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าสมควรส่งเรื่องกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการทางวินัยหรือไม่ ทั้งนี้ตามข้อ 13 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเห็นชอบตามความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการทางวินัยแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/4 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการทางวินัย ต้องรายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นชอบหรือไม่ทั่วทั้งผลการดำเนินการทางวินัยก็ให้มีผลบังคับตามมาตรา 92 ต่อไป กล่าวคือ ถือเสมือนหนึ่งว่าสำนวนการสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นสำนวนสอบสวนวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และถือเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในฐานนั้นแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบหรือไม่ทั่วทั้งการดำเนินการทางวินัยและโทษทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดนี้ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย ตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ

ปัญหาที่ผู้เขียนพบในทางปฏิบัติคือ การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าควรส่งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1. พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานมาพอสมควรแล้ว
2. เป็นบัตรสนเท่ห์ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการ
3. ผู้กล่าวหาเปิดเผยชื่อและกล่าวหาไปหลายหน่วยงาน
4. เป็นเรื่องกล่าวหาว่าทุจริตเงินจำนวนไม่มาก

ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้.

5. เป็นเรื่องกล่าวหาที่เกิดความเสียหายต่อราชการเพียงเล็กน้อย
6. เป็นเรื่องที่ยกกล่าวหาอย่างไม่ชัดเจนว่าเป็นการทุจริต
7. เป็นเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง
8. เป็นเรื่องที่ขาดอายุความคดีอาญา
9. อื่นๆ เช่น หน่วยงานต้นสังกัดได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว และสรุปได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดจริง จึงมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว เป็นต้น

จากเงื่อนไขข้างต้น หากเกิดกรณีที่เรื่องกล่าวหาไม่มีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกัน แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีความเห็นในการส่งเรื่องแตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดผลในชั้นปลายที่แตกต่างกันได้จากปัญหาดังกล่าวมีข้อพิจารณา ดังนี้

เมื่อพิจารณาวิธีการสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดพบว่ามีความเคร่งครัดน้อยกว่าการใช้ระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น การสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดในกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ปรากฏชัดเจน กฎหมายได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นการให้ดุลพินิจผู้บังคับบัญชาว่าจะสอบสวนทางวินัยหรือไม่ก็ได้ หรือการสืบสวนที่เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงปรากฏชัดเจนไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำผิดวินัยฐานนั้นๆ มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่อาจฟังได้ว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์อันจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ หรือวิธีการสืบสวนทางวินัยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบประการใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ฉะนั้น การสืบสวนอาจดำเนินการโดยวิธีใดก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่สืบสวนว่าควรใช้วิธีการอย่างไรจึงจะเหมาะสมและให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวนก็ได้ หรืออาจส่งประเด็นไปให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัด อำเภอ หรือสถานทูตช่วยทำการสืบสวนก็ได้ เป็นต้น ในขณะที่การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อเอาผิดและดำเนินคดีทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถือเป็นการดำเนินการแทนอำนาจของพนักงานสอบสวน และมีหลักการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต่างไปจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกฎหมายได้วางขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีไว้ โดยมีขั้นตอนและกระบวนการที่ประสงค์จะนำตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทั้งนี้การไต่สวนข้อเท็จจริงและ

วินิจฉัยมูลความผิดจำเป็นต้องกระทำในรูปขององค์คณะวินิจฉัย อันได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงจะมีกระบวนการที่แตกต่างจากการสอบสวนดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในสาระสำคัญเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไต่สวนจึงมีข้อแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป และถือเป็นกระบวนการพิเศษที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 จึงเห็นได้ว่าระบบสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดกับระบบการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความรัดกุมและระเบียบหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน จึงอาจส่งผลถึงการลงโทษทางวินัยที่แตกต่างกันด้วย ประกอบกับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมีวินัย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ แต่วินัยของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในเรื่องหาสาระ ความเคร่งครัดในการยึดถือปฏิบัติ และการลงโทษผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับหน้าที่หรืออุดมการณ์ของหน่วยงานนั้น จึงทำให้การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษของแต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานไม่เหมือนกัน

เมื่อพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ของรัฐพบว่า ฝ่ายปกครองมีความผูกพันต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ ฝ่ายปกครองอาจกระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เนื่องจากภารกิจของฝ่ายปกครองโดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์อันเป็นเรื่องเฉพาะราย ดังนั้น การละเมิดต่อหลักความเสมอภาคเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อกรณีเฉพาะเรื่องตั้งแต่ 2 กรณีขึ้นไปให้แตกต่างกัน ซึ่งโดยหลักแล้ว การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจอิสระในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง โดยหลักความเสมอภาคนั้นนำไปสู่ความผูกพันตนเองของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งความผูกพันดังกล่าวนี้เห็นได้จากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างต่อเนื่องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นมาโดยตลอด ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาจใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้ เว้นแต่มีเหตุผลที่สำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างมีเหตุผล และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในอนาคต

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ หลักเอกภาพ และหลักประสิทธิภาพ ประกอบกับจุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัยพบว่า ระบบวินัยต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการใช้บังคับ อันเป็นไปตามหลักเอกภาพ ดังนั้น การลงโทษทางวินัยจึงต้องลงโทษอย่างเป็นธรรม เมื่อพิจารณาได้ความว่ากระทำผิดจริง ต้องลงโทษ โดยเสมอภาคปราศจากอคติ คือผู้กระทำผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกัน และจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิด มีบรรทัดฐานอย่างเดียวกัน จึงจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สึกว่าเป็นความเป็นธรรมในระบบราชการ มีขวัญกำลังใจในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้ และส่งผลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยปรับปรุงตนเองและผลการทำงานของตนเองอันเป็นไปตามหลักประสิทธิภาพ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกหลักหนึ่ง ได้แก่ หลักยุติธรรม กล่าวคือ ระบบวินัยจะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต้องมีสิทธิในการอุทธรณ์ผลการดำเนินการทางวินัยด้วย ซึ่งสิทธิในการอุทธรณ์ก็ต้องเป็นไปตามหลักเอกภาพ กล่าวคือ ต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างในการใช้สิทธิอุทธรณ์เช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะมีวินัยเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ แต่วินัยของแต่ละหน่วยงานก็มีลักษณะที่แตกต่างกันไปในเรื่องหาสาระ ความเคร่งครัด ในการยึดถือปฏิบัติ และการลงโทษผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับหน้าที่หรือจุดมุ่งหมายของหน่วยงานนั้นๆ อีกทั้ง การนำหลักมโนธรรมมาใช้ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย ย่อมทำให้ผลการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันออกไปในหลายรูปแบบ เนื่องจากหลักมโนธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรมเพราะใช้ความรู้สึกของแต่ละบุคคลเป็นเครื่องตัดสิน

เมื่อพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศจะพบว่า ICAC (Independent Commission Against Corruption) ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ICAC (Independent Commission Against Corruption) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลีย Tanodbayan และ Sandiganbayan ของประเทศฟิลิปปินส์ และหน่วยตรวจสอบประจำกระทรวงของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะไม่ทำหน้าที่ที่ว่ล่งกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริต ส่วน ACA (Anti Corruption Agency) ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย และ CPIB (The Corrupt Practices Investigation Bureau) ของประเทศสิงคโปร์ จะทำหน้าที่เพียงเสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไปให้หน่วยงานต้นสังกัดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการ

ทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องภายในของหน่วยงานต้นสังกัดแต่เพียงผู้เดียว อันเป็นรูปแบบการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง โดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาซึ่งถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ องค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายเพราะเป็นการบริหารจัดการบุคลากรภายในของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม อำนาจของผู้บังคับบัญชาจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรพิจารณาอุทธรณ์และองค์กรตุลาการอีกชั้นหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามระบบคุณธรรม และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา และขององค์กรบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เงื่อนไขการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากข้อบังคับว่า หากปรากฏเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสมควรส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไปทุกกรณีไม่ แม้จะปรากฏเงื่อนไขดังกล่าวแต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าเรื่องกล่าวหาอันสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปจึงทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสมควรรับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาดำเนินการเองก็ได้ หรือหากพนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสมควรส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้เงื่อนไขดังกล่าวในการทำความเห็นว่าสมควรส่งเรื่องหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลักษณะที่เกิดเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจน หากแต่มีการทำความเห็นว่าสมควรส่งเรื่องหรือไม่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาตามแต่พนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคนจะเห็นสมควร เนื่องจากเงื่อนไขข้างต้นมีลักษณะของถ้อยคำที่เปิดกว้าง เช่น การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนแค่ไหนเพียงใดถึงจะถือว่าพอสมควรแล้ว หรือมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไปยังหน่วยงาน 2 หน่วยงานจะถือว่าเป็นการกล่าวหาหลายหน่วยงานแล้วหรือไม่ หรือการกล่าวหาว่าทุจริตเงินจำนวนไม่มากควรมีจำนวนเงินเท่าใด หรือต้องเกิดความเสียหายต่อราชการแค่ไหนเพียงใดถึงจะเรียกว่าเล็กน้อย เป็นต้น และแม้กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการใช้ดุลพินิจอิสระในการพิจารณาส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจอิสระที่ขาดความต่อเนื่องกับข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันย่อมนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ เนื่องจากมาตรฐานการสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดกับการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความแตกต่างกัน จึงย่อนำมาซึ่งผลในบั้นปลายคือฐานความผิดและบทลงโทษทางวินัยที่แตกต่างกัน และส่งผลถึงสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษไม่สามารถอุทธรณ์ฐานความผิดที่แตกต่างจากการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันนั้นได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเอกภาพ หลักประสิทธิภาพ และหลักยุติธรรม อันเป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ถ้าฟังแต่การดำเนินการทางวินัยภายในฝ่ายปกครองเองก็ย่อมมีปัญหาสองมาตรฐานเกิดขึ้นอยู่แล้ว แต่การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยโดยการใช้ดุลพินิจอิสระที่ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนกลับยิ่งทำให้ปัญหาสองมาตรฐานมีความชัดเจนขึ้นไปอีก

แนวทางแก้ไข

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/2 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยนั้น เพื่อเป็นการลดปริมาณงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ด้วยแนวปฏิบัติที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ประกอบการพิจารณาว่าสมควรส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไปนั้น มีลักษณะเป็นดุลพินิจอิสระที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในการที่จะได้รับการพิจารณาความผิดทางวินัย และความไม่เสมอภาคในสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษ และทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปตามหลักเอกภาพ หลักประสิทธิภาพและหลักยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับรายละเอียดของเรื่องกล่าวหาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำมาประกอบการพิจารณาส่งเรื่อง เช่น การกำหนดให้ชัดเจนว่าพนักงานสอบสวนต้องสอบปากคำพยานมาแล้วอย่างน้อยเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าพนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานมาพอสมควรแล้ว หรือต้องมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไปยังหน่วยงานตั้งแต่ที่หน่วยงานขึ้นไปจึงจะถือเป็นการกล่าวหาหลายหน่วยงาน หรือการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตเป็นเงินขั้นต่ำเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นเงินจำนวนไม่มาก หรือเมื่อประเมินความเสียหายที่ราชการได้รับเป็นเงินไม่เกินจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าราชการเสียหายเล็กน้อย เป็นต้น หรือควรมีการกำหนดให้การพิจารณาส่งเรื่องเป็นหน้าที่ของคณะทำงานคณะใดคณะหนึ่ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 89/2 ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้” โดยเพิ่มเติมมาตรา 89/2 วรรคสอง ดังนี้

“การดำเนินการเรื่องกล่าวหาใดตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาพิจารณาโดยประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา เป็นอนุกรรมการ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร”

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดเป็นแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจนมากขึ้นและเพื่อให้การใช้ดุลพินิจอิสระของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 89/2 กลายเป็นการใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นอย่างต่อเนื่องตามหลักความเสมอภาค

4.4 ปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายหลังหน่วยงานต้นสังกัดลงโทษทางวินัยไปก่อนแล้ว และแนวทางแก้ไข

การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดข้างต้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีขั้นตอนการดำเนินการดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ข้อ 3.3

ปัญหาที่ผู้เขียนพบในทางปฏิบัติคือ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดได้ดำเนินการทางวินัยโดยสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดสำหรับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาได้เสร็จสิ้นกระบวนการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแล้ว ต่อมาปรากฏว่า เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ หรือเรื่องที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนมาดำเนินการ ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เกิดจากการกระทำเดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นถูกหน่วยงานต้นสังกัดลงโทษทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถพิจารณาและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยด้วยฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้วได้ และไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้ เป็นไป ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ในเรื่องเสร็จที่ 32/2547 โดยสรุปความเห็นได้ว่าการพิจารณาลงโทษทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดที่ได้สั่งลงโทษไปแล้วถือว่าเป็นที่สุดในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาในสังกัดแล้ว อย่างไรก็ดี การเป็นที่สุดดังกล่าวนี้เป็นเพียงการถึงที่สุดในทางบริหารภายในหน่วยงานเท่านั้น เพราะคณะกรรมการของหน่วยงานเป็นเพียงองค์กรหนึ่งในทางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่จะพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในสังกัด แต่หาได้ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาในสังกัดที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิในทางอื่น ส่วนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณามีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิด หรือมีมูลความผิดวินัย หรือมีมูลความผิดอาญานั้น เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งรวมถึงการไต่สวนวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ด้วย โดยเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่คนใดกระทำการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ และตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าไม่มีมูลความผิด ข้อกล่าวหาดังกล่าวย่อมเป็นอันตกไป แต่ถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการต่อไป โดยหากมีมูลความผิดทางวินัยสามารถดำเนินการตามมาตรา 92 แต่ถ้ามีมูลความผิดอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ จึงเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด จากปัญหาดังกล่าวมีข้อพิจารณาดังนี้

เมื่อพิจารณาภารกิจของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชนนั้น รัฐต้องกระทำการโดยองค์กรของรัฐ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐทำหน้าที่กระทำการในนามของรัฐ ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐมีการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับขึ้นเพื่อใช้ควบคุมความ

ประพุดติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงานของรัฐที่มุ่งจัดระเบียบการดำเนินชีวิตของประชาชนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และจัดบริการสาธารณสุขไปทั่วให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยแล้ว ย่อมปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ด้วยความตั้งใจและอุทิศตนให้กับทางราชการจนงานสำเร็จตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย และเพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในราชการ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในรัฐ หากประชาชนไม่เชื่อมั่นและศรัทธาในราชการ หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายได้ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิตซึ่งกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐหรือองค์กรของรัฐจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐ แต่ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นอิสระแยกจากรัฐ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้สิทธิบางอย่างประการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเรียกร้องเอาจากรัฐได้ ในกรณีนี้คือ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการลงโทษทางวินัยตามอำเภอใจ ซึ่งถือเป็นหลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีขวัญและกำลังใจที่ดีพร้อมที่จะอุทิศแรงกายแรงใจเพื่อการทำงานได้อย่างเต็มที่

การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกำหนดไว้ชัดเจนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร จึงถือเป็นการจัดระบบการบริหารงานวินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม กล่าวคือ มีการตรากฎหมายหรือออกระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และกำหนดวิธีดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด โดยการลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางวินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติและปรับปรุงตนให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของรัฐและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐ ในการลงโทษทางวินัยนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีฐานะเช่นเอกชนผู้หนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนตามหลักนิติรัฐที่ใช้กันอยู่ในประเทศเสรีประชาธิปไตย และประเทศเหล่านี้ต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของเอกชน รัฐจะรุกร้าหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จึงมีหลักเกี่ยวกับการกระทำของรัฐว่า การกระทำของรัฐจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อการลงโทษทางวินัยเป็นการกระทำทางปกครอง

ของรัฐ จึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจด้วย หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดและตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย หน่วยงานของรัฐอาจรुक้าหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้คือ หลักประสิทธิภาพ โดยมองการลงโทษทางวินัยเป็นกลไกเชิงบวกที่จะทำให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองและผลการทำงานของตนเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐบรรลุเป้าหมายตามที่ใ้วางไว้ และหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับกระบวนการยุติธรรมในการลงโทษทางอาญา ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญาที่ปรากฏอยู่ในหลักการดำเนินการทางวินัย โดยห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้ว

เมื่อพิจารณาปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์มาแล้วในข้อ 4.1 พบว่า การใช้อำนาจไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กระออิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) มุ่งเน้นข้อกล่าวหาที่เป็นการกระทำ ความผิดทางอาญามากกว่าข้อกล่าวหาที่เป็นความผิดทางวินัยตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนย่อมต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ซึ่งได้บัญญัติหลักการต่างๆ ไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองฝ่าย ตลอดจนเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3.3.2 เรื่อง การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 กำหนดให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วรายงานและเอกสารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั่นก็คือ สำนวนการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหา นั่นเอง เมื่อปรากฏว่าบั้นปลายของการดำเนินการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานทำให้มีผลเป็นการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย จึงส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 จึงมีลักษณะคล้ายกันกับการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 32/2547 มีความเห็น ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 91 ประกอบมาตรา 92 กำหนด ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ จึงเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการอ้างการใช้อำนาจจากกฎหมายคนละฉบับเพื่อดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาอีกครั้ง อันเป็นการขัดกับหลักกฎหมายอาญาซึ่งนำมาใช้กับหลักการดำเนินการทางวินัยที่ว่ากระทำความผิดต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต้องเข้าสู่กระบวนการสอบสวนและลงโทษทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัด และเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการกระทำในครั้งเดียวกัน เทียบเคียงได้กับการฟ้องคดีอาญาที่มีผู้เสียหายหลายคน ผู้เสียหายแต่ละคนมีสิทธิที่จะฟ้องผู้กระทำผิดโดยอ้างบทกฎหมายที่กำหนดให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดมาในคราวเดียวได้ แต่หากภายหลังศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องแล้ว ผู้เสียหายทุกคนจะไม่สามารถฟ้องผู้กระทำผิดในการกระทำเดียวกันนั้นได้อีก ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดตามบทกฎหมายใดก็ตาม ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยซ้ำซ้อนย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้ถูกกล่าวหาแต่ทำงานอยู่ในสังกัดเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต้องเกิดความรู้สึกถึงความไม่มั่นคงในสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการลงโทษทางวินัยตามอำเภอใจ ซึ่งส่งผลถึงขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และการบริหารงานภาครัฐไม่บรรลุเป้าหมายตามที่ใฝ่หวังไว้ อันเป็นการขัดกับหลักประสิทธิภาพในการดำเนินการทางวินัย อีกทั้ง เมื่อพิจารณามาตรา 91 ประกอบมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดได้ดำเนินการทางวินัยโดยส่งลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาได้เสร็จสิ้น

กระบวนการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแล้ว การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการรुकล้ำสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

แนวทางแก้ไข

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการทางวินัยโดยส่งลงโทษทางวินัย และการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาได้เสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถสั่งพิจารณาโทษทางวินัยและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยด้วยฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้วได้ เนื่องจากการขัดต่อหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง อีกทั้ง ผู้เขียนไม่เห็นว่าการใช้อำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นกฎหมายคนละฉบับจะเป็นเหตุผลที่สมควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดถูกพิจารณาและลงโทษทางวินัยจากการกระทำเดียวกันเป็นครั้งที่สองได้ อย่งไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสำนวนการสอบสวนวินัยของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และเป็นพยานหลักฐานสำคัญแก่การดำเนินการทางวินัยซึ่งน่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ี่มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้นได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนได้ หรือหากปรากฏพฤติการณ์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดกระทำโดยไม่สุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้โดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนเช่นกัน จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 86 ที่บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาตามมาตรา 84 ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

(1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ

(2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้”

โดยกำหนดห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงวนข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รับโทษทางวินัยจากหน่วยงานต้นสังกัดมาแล้ว โดยแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาตามมาตรา 84 ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา...

(3) เรื่องทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสำนวนการสอบสวนวินัยของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และเป็นพยานหลักฐานสำคัญแก่การดำเนินการทางวินัย ซึ่งน่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซ้ำมุดความคิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้นั้นได้”

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างที่เรื่องกล่าวหาอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการป้องกันการช่วยเหลือกันของหน่วยงานต้นสังกัดโดยอาศัยหลักการกระทำเดิวด้อยไม่ถูกลงโทษสองครั้งมาเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง จึงเห็นควรให้บัญญัติมาตรา 92/1 เพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 92/1 ในกรณีที่ปรากฏพฤติการณ์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำโดยไม่สุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการใต้วงวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้”

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาพบว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาแต่ไม่สามารถชี้มูลความผิดทางอาญาได้ เป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรแก้ไขมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยกำหนดให้กรณีที่ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดทางอาญาให้ข้อกล่าวหาที่นั้นเป็นอันตกไปทั้งเรื่อง หรือหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสงค์ให้มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยแม้การกระทำนั้นไม่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 5 และมาตรา 19 (4) ออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องกำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ โดยกำหนดให้การกระทำที่มีมูลความผิดทางวินัยเป็นการกระทำในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัย ซึ่งทำให้การชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจดังกล่าว

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องของการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกับกำหนดระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ มาตรา 93 และมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เพราะเมื่อผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองแล้ว ย่อมไม่ใช่กรณีผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายในกำหนด 30 วันนับแต่รับเรื่อง อันจะถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย แต่ในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาย่อมไม่สามารถพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในกำหนด 30 วันนับแต่รับเรื่องเช่นกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมิใช่เรื่องการขัดหรือแย้งกันทางลำดับชั้นของกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายไม่สอดคล้องกัน จึงควรแก้ไข

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 โดยกำหนดให้ถือว่ารายงานเอกสารและ ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่ผ่านการพิจารณาจาก คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกั่นกรองมาแล้ว ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาานั้น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ พิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย พบว่า แนวปฏิบัติที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ประกอบการพิจารณาว่าสมควรส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไปนั้น มีลักษณะเป็นดุลพินิจอิสระที่ทำให้เกิด ความไม่เสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับการพิจารณาความผิดทางวินัย และ ความไม่เสมอภาคในสิทธิที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษ และทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปตามหลักเอกภาพ หลักประสิทธิภาพและหลักยุติธรรม จึงควรแก้ไขโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับรายละเอียดของเรื่องกล่าวหาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำมาประกอบการพิจารณาส่งเรื่อง หรือควร แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/2 โดยกำหนดให้การพิจารณาส่ง เรื่องเป็นหน้าที่ของคณะทำงานคณะใดคณะหนึ่ง เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจนมากขึ้น

จากการศึกษาปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายหลังหน่วยงานต้นสังกัดลงโทษทางวินัยไปก่อนแล้วพบว่า กรณีที่ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการทางวินัยโดยสั่งลงโทษทางวินัย และ การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาได้เสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถสั่ง พิจารณาโทษทางวินัยและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยด้วยฐานความผิดที่ แตกต่างจากที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้วได้ เนื่องจากเป็นการขัดต่อหลักการกระทำ เดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏ มาก่อนในสำนวนการสอบสวนวินัยของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็น พยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และเป็นพยานหลักฐาน สำคัญแก่การดำเนินการทางวินัย ซึ่งน่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและ พิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่

เข้าช้อนได้ หรือหากปรากฏพฤติการณ์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดได้กระทำมาโดยไม่สุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้โดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนเช่นกัน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 86 และบัญญัติมาตรา 92/1 เพิ่มในหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาข้างต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยการวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้ อันจะส่งผลดีต่อการตรวจสอบการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังนี้

1) แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 91 โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดทางอาญาให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไปทั้งเรื่อง แต่หากข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97”

หรือออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 5 และมาตรา 19 (4) กำหนดให้การกระทำที่มีมูลความผิดทางวินัยเป็นการกระทำในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการไต่สวนและวินัย

2) แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา

ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองมาแล้ว ตามกฎหมาย หรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ แล้วแต่กรณี”

3) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/2 โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

การดำเนินการเรื่องกล่าวหาใดตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาพิจารณา โดยประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา เป็นอนุกรรมการ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ ระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร”หรือกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับรายละเอียดของเรื่องกล่าวหาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำมาประกอบการพิจารณาส่งเรื่อง

4) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 86 โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาตามมาตรา 84 ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

(1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยแล้วเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ

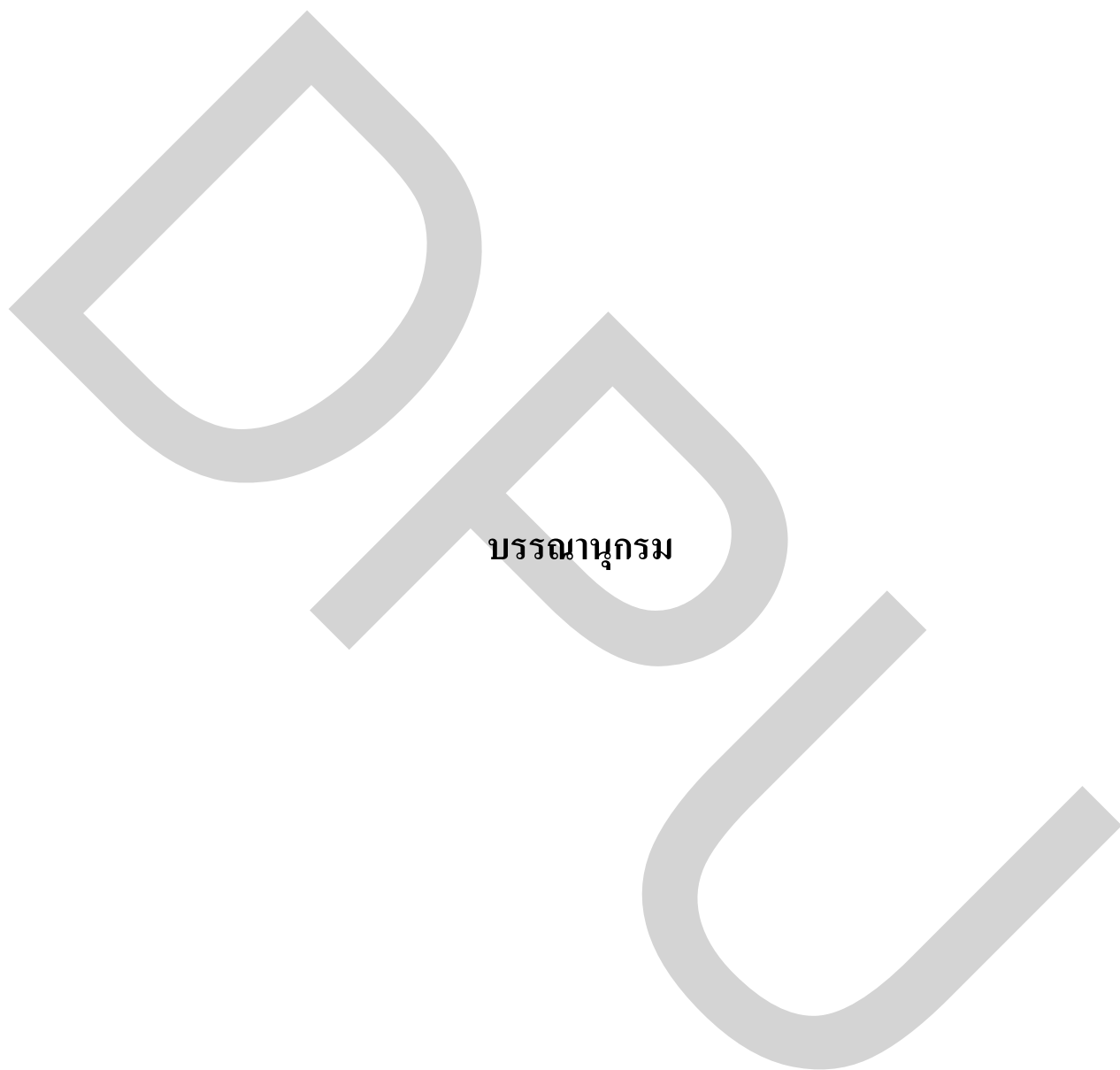
(2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้

(3) เรื่องทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เว้นแต่

ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสำนวนการสอบสวนวินัยของผู้บังคับบัญชา
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลง
ไปในสาระสำคัญ และเป็นพยานหลักฐานสำคัญแก่การดำเนินการทางวินัย ซึ่งน่าจะทำให้
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีผลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้นั้นได้”

และบัญญัติเพิ่มมาตรา 92/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหา
สำคัญดังนี้

“ในกรณีที่ปรากฏพฤติการณ์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการทางวินัยของ
ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำโดยไม่สุจริต
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของ
รัฐผู้ถูกกล่าวหาได้”



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เกศินี หงสนันท์. (2532). *วิวัฒนาการของระบอบราชการไทย*. กรุงเทพมหานคร: มงคลการพิมพ์.
- แจ่มชัย ชุตินวงศ์. (2527). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพมหานคร: ประยูรวงศ์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. (2541). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส: ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.
- นวลจันทร์ ทศนชัยกุล. (2542). *อาชญากรรม (การป้องกัน: การควบคุม)*. กรุงเทพมหานคร: พรทิพย์การพิมพ์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2546). *กฎหมายปกครอง 2*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- _____. (2542). *ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย*. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- _____. (2553). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ประมุข สุวรรณสร. (2517). *กฎหมายลักษณะพยาน (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.

- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2546). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2526). *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการบริหารทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. (2511). *แนวคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พระนคร: พรหมประสิทธิ์การพิมพ์.
- เพ็ญศรี วายวานนท์. (2514). “ระบบคุณธรรม”. *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). พระนคร: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.
- ภุริชญา วัฒนรุ่ง. (2545). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โกกิน พลกุล. (2525). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิตย์ จุมปา. (2542). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2540*. กรุงเทพมหานคร: บี.เจ.เพลท โพรเซสเซอร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2548). *แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง. ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวดที่ 2 การกระทำทางปกครอง ชุดวิชาที่ 1*. กรุงเทพมหานคร: ธนาเพลส.
- วิชา มหาคุณ. (2522). *การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิญญูฐา แสงสุข และฐิติพร ลี้มแหลมทอง. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2548). *การบริหารงานบุคคลภาครัฐ: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*. กรุงเทพมหานคร: จุฑทอง.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2538). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สุวรรณ โรจนวิภาต และเซ่ง ตันเจริญสุข. (2497). *คู่มือบรรยายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน*. พระนคร: นิติสาร.

สมยศ เชื้อไทย. (2550). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 14).

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

_____. (2535). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์.

โสภา ขีปลมันย์. (2530). *อาชญากรรม: ปัญหาที่ควรแก้ไขในสังคมปัจจุบัน*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.

หยุด แสงอุทัย. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 17).

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความ

แจน สเตเปิน. (กรกฎาคม 2519). “บทเรียนจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของทวีปยุโรป.” *วารสารนิติศาสตร์ ฉบับพิเศษ (2517 – 2519)*.

นภดล ช. สรพงษ์. (พฤษภาคม – สิงหาคม 2547). “รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 17*.

นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. (ตุลาคม). “ประเทศเกาหลีใต้กับความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ช.).” *จุลสารสุจริต, 4 (11)*.

บุบผา อัครพิมาน. (มกราคม 2548). “หลักกฎหมายทั่วไป.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง, 1 (5)*.

ประสิทธิ์ โหมวีโลกุล. (ธันวาคม 2521). “บันทึกประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) และคำพิพากษาศาลฎีกา หมู่มาตรา 39 (4).” *วารสารกฎหมาย, 3 (4)*.

พนม เอี่ยมประยูร. (2541). “การแสดงผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง (Motivation) ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.”

รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

_____. (2526). “หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส.” *รวมบทความอุทิศแก่รัฐบุรุษอาวุโสปรีดี พนมยงค์*.

ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์. (มีนาคม 2517). “คอร์รัปชัน: มะเร็งในระบบราชการ.”

วารสารข้าราชการ, 19.

ศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ. (พฤษภาคม 2539). “ปัญหาการคอร์รัปชัน.” *วารสารอัยการ, 19*.

วรวจน์ วิสฤตพิชญ์. (1 เมษายน 2538). “ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง.”
วารสารกฎหมายปกครอง, 14.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2538). “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.” อาจารย์บุชา
หนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แก่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม.
_____. (2531). “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง.” รวมบทความ 60 ปี
ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์.

สมยศ เชื้อไทย และวรวจน์ วิสฤตพิชญ์. (2525). “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและ
ประชาธิปไตย.” วารสารนิติศาสตร์, 13 (3).

อมร จันทรสมบูรณ์. (2535). “โครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย.” รวมบทความ
ทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม.

วิทยานิพนธ์

กมล สกตเดชา. (2525). การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ: บทวิเคราะห์ทางกฎหมาย
ในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

กิตติพงษ์ ศิริโรจน์. (2529). ฟ้องชำในคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

เกวลี มโนภินิเวศ. (2551). ปัญหาความสัมพันธ์ในการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

ณัฐวิ ดิมา. (2545). การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนโดยองค์กรอิสระของรัฐ
ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

ประนุญ สุวรรณภักดี. (2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

ปารณี จันแถม. (2534). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤตินักตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

- พัฒนพงศ์ จันทรเพ็ชรพล. (2547). *อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542: ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการไต่สวน* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สรารุช ปิติเดชะ. (2545). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพงษ์ อินทรถาวร. (2549). *การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุรศักดิ์ ตรีรัตน์ตระกูล. (2526). *การชี้ตัวผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริยา ปานแป้น. (2554). *ปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุลาวัลย์ สุขปลั่ง. (2553). *ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อำไพ อรัญนารถ. (2539). *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกสารอื่น ๆ

- กล้าณรงค์ จันทิก และคณะ. (2530). *รายงานการดูงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบ ณ ประเทศมาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์*. 15-23 กันยายน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการกรม สำนักงาน ป.ป.ป..
- กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2528). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงสาธารณสุข.

- ชลัช จงสืบทพันธ์. (2551). *ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. รายงานการศึกษาวิจัยเสนอสถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.
- ชิดชัย พานิชพัฒน์ และคณะ. (2530). *รายงานการดูแลงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ณ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี และฮ่องกง*. 15-18 มีนาคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขานุการกรม สำนักงาน ป.ป.ป..
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. (2548). *การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003*. รายงานการศึกษาวิจัย เสนอกระทรวงยุติธรรม.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ และองอาจ เทียนหิรัญ. (2547). *รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนากฎหมาย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ 2) หัวข้อ การนอกราชการบังหลวง และมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ผาศุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2541). *รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*. ทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงาน ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ช..
- ศุภโชค เรืองวรรณ และคณะ. (2531). *รายงานการดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ณ ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย*. 26 พฤษภาคม – 1 มิถุนายน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขานุการกรม สำนักงาน ป.ป.ป..
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. เอกสารประกอบการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับต้นรุ่นที่ 1.
- วิษณุ วรรุญ. (2538). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ*. กรุงเทพมหานคร. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- สุข เปรมนาวิน. (2506). *ระบบอัยการในต่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.
- สุพัตรา เพชรมณี และพวงเพชร สุรัตน์กวีกุล. (2518). *ผลสืบเนื่องของนอกราชการบังหลวงในอดีต ที่มีต่อการคอร์รัปชันของข้าราชการไทยในปัจจุบัน*. รายงานการวิจัยของคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

(ม.ป.ป.). รายงานการเดินทางไปประชุม สัมมนาฝึกอบรม ศึกษาดูงาน ใน
ต่างประเทศ.

สำนักงาน ก.ค.. (2529). วินัยข้าราชการครู. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงาน ก.พ.. (2523). คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518. กรุงเทพมหานคร: ไทยพิมพ์.

_____. (2539). แนวทางการพิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย สำหรับ อ.ก.พ. สามัญ.
กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายโรงพิมพ์ กองกลาง สำนักงาน ก.พ..

_____. (2529). ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่างๆ. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงาน ก.พ.

_____. (2531). คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518. กรุงเทพมหานคร: ไทยพิมพ์.

_____. (2550). คู่มือการดำเนินการทางวินัย (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สำนักบริหารกลาง
สำนักงาน ก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักงานนโยบายและแผน.

แผนยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฉบับที่ 1
(พ.ศ. 2546 – 2550).

สำนักงานพัฒนาระบบงานคดี สำนักงานศาลปกครอง. (กันยายน 2551). แนวคำวินิจฉัยคดี
ปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477.

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง
พ.ศ. 2555.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

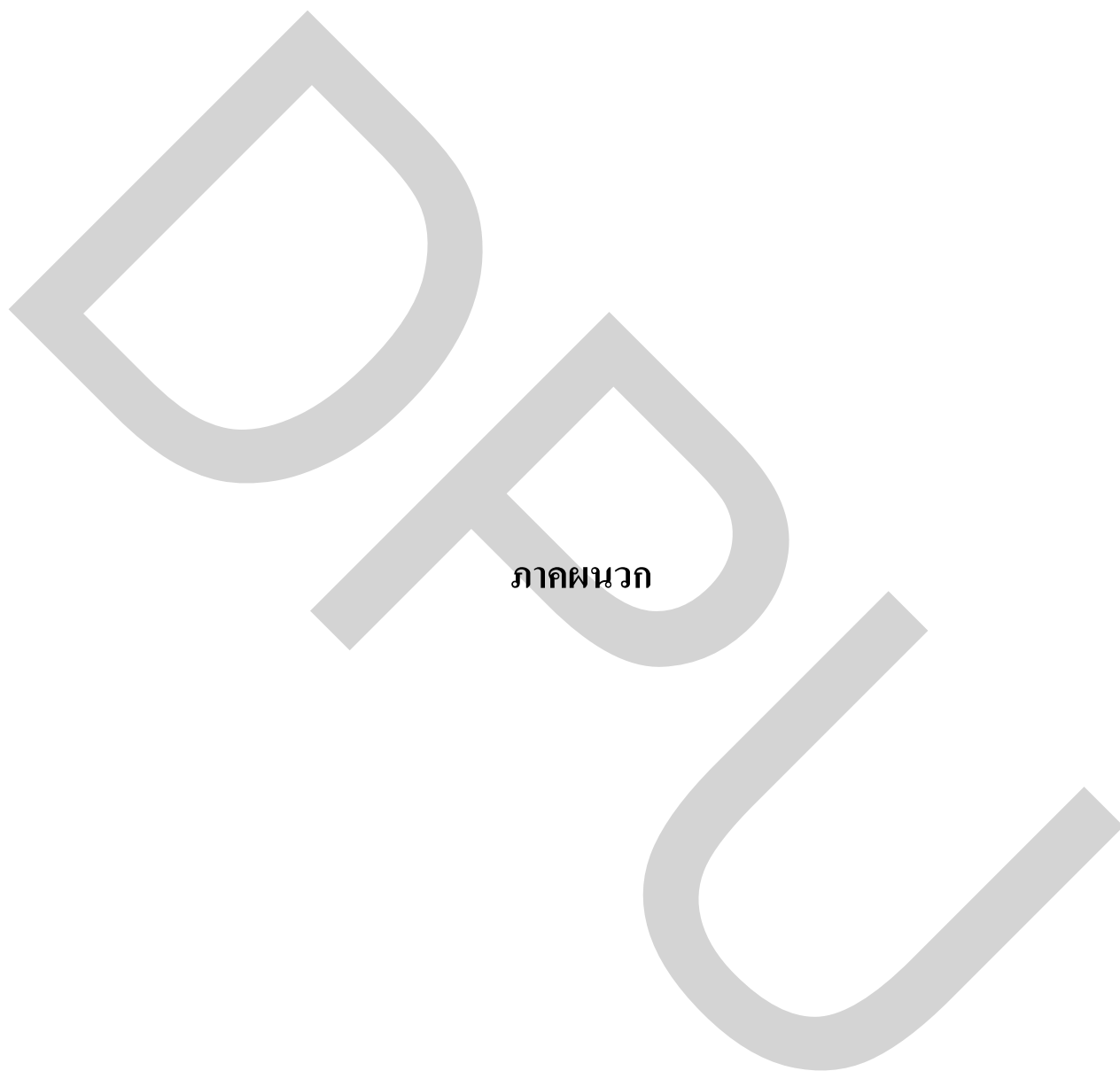
Heidenheimer. Arnold. *Political Corruption*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books. 1978.

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

Sommermann , Karl-Peter. “*The Basic Elements of Public Administrative Procedure.*”

The Rule of Law in Public administration: The German Approach 25 (Speyerer
Forschungsberichte 122. 1993).

Singh , Mahendra P.. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. 1985.



ภาคผนวก

ภาคผนวก

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

มาตรา 248 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

มาตรา 249 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร้ายชัดปกติ ระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับ

คำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวรรคสาม และมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ตนดำรงตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าผู้นั้นกระทำความผิด

มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

(2) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

(3) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายว่ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้

ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

มาตรา 275 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าวจะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) หรือจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา 276 ก็ได้แต่ถ้า

ผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามวรรคสี่ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามมาตรา 250 (2) โดยเร็ว ในกรณีนี้ ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคสี่ มิได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 272 วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7)¹⁸⁷ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (8)¹⁸⁸ สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

¹⁸⁷ มาตรา 4 บทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (7) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

(9)¹⁸⁹ (ยกเลิก)

มาตรา 19¹⁹⁰ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตามหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

(2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

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

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

¹⁸⁸ มาตรา 4 บทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (8) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

¹⁸⁹ มาตรา 4 บทนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (9) ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

¹⁹⁰ มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

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

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรต่อไป หรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปดำเนินการต่อไปก็ได้

การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการตรวจสอบตาม (1) (2) (3) (4) และ (6) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ แล้ว รายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานไต่สวนดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา 25 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา ให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใด เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30

มาตรา 25/1¹⁹¹ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งให้หน่วยงาน หรือสถาบันการเงินใดดำเนินการจัดให้กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีหลักฐานเพียงพอว่าเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน

¹⁹¹ มาตรา 25/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนจะขอเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงาน หรือสถาบันการเงินใดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น

ข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงินใดที่กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้

มาตรา 26 ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานตาม (1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวน ดำเนินการแทนก็ได้¹⁹²

การดำเนินการของพนักงานไต่สวนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด¹⁹³

มาตรา 28/1¹⁹⁴ ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลหรือฟ้องคดีต่อไป

¹⁹² มาตรา 26 วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

¹⁹³ มาตรา 26 วรรคสาม เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

¹⁹⁴ มาตรา 28/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

มาตรา 28/2¹⁹⁵ ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการต้องยื่นคำร้องต่อศาลหรือมีอำนาจฟ้องคดีเองคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการ แล้วแต่กรณี จะพิจารณามอบหมายให้พนักงานไต่สวนซึ่งมีวุฒิการศึกษาในระดับเนติบัณฑิตหรือวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานดำเนินการดังกล่าวในศาลแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ หรือจะพิจารณาแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ให้พนักงานไต่สวนซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจว่าความและดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้

มาตรา 31¹⁹⁶ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(1) ให้ประธานกรรมการและกรรมการ เป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

(2) ให้อนุกรรมการ พนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการอนุกรรมการ และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย โดยในการจับและคุมขังบุคคล คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย อาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานอื่นหรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในการจับกุมขังและการปล่อยชั่วคราว สำหรับการจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหาว่าดำเนินคดี ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 38¹⁹⁷ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่าทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางกาเมือง ทายาทหรือผู้จัดการมรดก

¹⁹⁵ มาตรา 28/2 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

¹⁹⁶ มาตรา 31 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

แล้วแต่กรณี ซึ่งแจ้งการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าวก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ประธานกรรมการส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา 80 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในระหว่างที่ยังไม่มีคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามวรรคสองคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นไว้ชั่วคราวก็ได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 78 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 44/1¹⁹⁸ ก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวนั้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ ในการนี้ เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้ถือว่าเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 45¹⁹⁹ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งตามวรรคหนึ่งต้องประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อไต่สวนกรณีตามมาตรา 63 หรือมาตรา 66 ประธานอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

¹⁹⁷ มาตรา 38 วรรคสาม เพิ่ม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

¹⁹⁸ มาตรา 44/1 เพิ่ม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

¹⁹⁹ มาตรา 45 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

มาตรา 45/1²⁰⁰ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้พนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งมีอำนาจตามมาตรา 25 (1) (2) และ (3)

มาตรา 46 ห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

- (1) ²⁰¹ รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

ในกรณีที่น่าปรากฏว่ามีการแต่งตั้งบุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นอนุกรรมการไต่สวนให้อนุกรรมการผู้นั้นแจ้งต่อประธานกรรมการโดยเร็ว ระหว่างนั้นห้ามมิให้อนุกรรมการผู้นั้นยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวน

ความในวรรคสองให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านว่าอนุกรรมการผู้ใดมีเหตุตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคัดค้าน และการแต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการไต่สวนแทนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา 47 ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรให้ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้

²⁰⁰ มาตรา 45/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

²⁰¹ มาตรา 46 (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

มาตรา 48 กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย

ห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญหรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใดๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา

มาตรา 49 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนให้คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) หรือมาตรา 26 ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

มาตรา 50 เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (3)²⁰² ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

มาตรา 66²⁰³ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

²⁰² มาตรา 50 (3) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

²⁰³ มาตรา 66 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจระเบียบเกี่ยวกับการกล่าวหาตามวรรคหนึ่งได้
 บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ
 ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคล
 ตามวรรคหนึ่งเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่
 ด้วย²⁰⁴

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่
 ประชุมใหญ่ศาลฎีกากล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร
 หรือประธานวุฒิสภา ว่ากระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้รับเรื่อง
 กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด
 เท่าที่มีอยู่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้²⁰⁵

กรณีตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว และให้
 นำบทบัญญัติในหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง และหมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง มาใช้
 บังคับโดยอนุโลม²⁰⁶

มาตรา 73 ในกรณีที่ ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.
 อาจปล่อยตัวผู้ถูกจับไป โดยมีประกันหรือไม่มีประกันก็ได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่น
 คำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้ได้ ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนด
 ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้น

มาตรา 74 เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 70 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือ
 แจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด

หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงาน
 ฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 แล้วแต่กรณี ดำเนินคดีต่อไป

²⁰⁴ มาตรา 66 วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

²⁰⁵ มาตรา 66 วรรคสี่ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
 การทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

²⁰⁶ มาตรา 66 วรรคห้า เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
 การทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยชั่วคราว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทั้งนี้ให้นำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 78 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่าทรัพย์สินรายใดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักยอก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้

เมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สินโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไป จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความเชื่อว่าการกล่าวหาไม่มีมูลซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีนั้น แต่ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น

มาตรา 84²⁰⁷ ภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66
- (2) ผู้พิพากษาและตุลาการ
- (3) พนักงานอัยการ
- (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- (5) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

²⁰⁷ มาตรา 84 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

(7) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(8) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(9) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) การกล่าวหาตามวรรคหนึ่งจะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นเป็น ตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้ว ย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำความผิดขึ้นได้ส่วนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี

มาตรา 87/1²⁰⁸ เรื่องที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐเรื่องใดที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นรับไว้พิจารณา ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกให้หน่วยงานนั้นโอนเรื่องและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้

มาตรา 88 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง

มาตรา 89 ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 อันเนื่องมาจากได้กระทำการตามมาตรา 88 ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้อง

²⁰⁸ มาตรา 87/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อจะดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในการนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีตามมาตรา 88 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

มาตรา 89/2²⁰⁹ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีไข่มุกคดีตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

มาตรา 89/3²¹⁰ เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ดำเนินการสอบสวนความผิดในเรื่องที่มีการกล่าวหาหรือเรียนต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงใหม่ได้ โดยถือว่าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนไม่เสียไปและอาจถือเป็นสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการทางวินัยไปตามวรรคหนึ่ง และได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา ในการลงโทษทางวินัยดังกล่าวให้บังคับตามมาตรา 89/4

มาตรา 89/4²¹¹ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบ ที่ใช้บังคับ

²⁰⁹ มาตรา 89/2 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

²¹⁰ มาตรา 89/3 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

²¹¹ มาตรา 89/4 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

สำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นแล้วรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการและให้มีผลบังคับตาม มาตรา 92

เมื่อได้รับทราบรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการเกี่ยวกับวินัย หรือการดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งถอดถอนนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจดำเนินการตามมาตรา 95 ก็ได้

มาตรา 90 ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งพักราชการหรือพักงาน แล้วต่อมาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อดำเนินการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการหรือทำงานในตำแหน่งเดิม

มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97

มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาทุกๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ

ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาคำเนิการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อคำเนิการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนิการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

มาตรา 94 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

มาตรา 96²¹² ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา

มาตรา 97 ในกรณีที่ขอกกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนิการคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องได้ส่วนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยัง

²¹² มาตรา 96 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

ไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการทหาร ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีโดยถือเป็นผู้ฟ้องคดีแทนตามกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลทหาร หรือจะมอบหมายให้อัยการทหารเป็นผู้ฟ้องคดีแทนก็ได้²¹³

มาตรา 100 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้าง ในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

²¹³ มาตรา 97 วรรคสาม เพิ่ม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสอง โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของกลุ่มสมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 101 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 100 มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีบริษัทที่เป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 100 (2) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

มาตรา 102 บทบัญญัติมาตรา 100 มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน

มาตรา 103 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 103/1²¹⁴ บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

มาตรา 107 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. และขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว

(2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและ

²¹⁴ มาตรา 103/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

การลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน

(3) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(4) การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(5) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(6) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้างด้วย

(7) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ตามแต่จะมอบหมาย

(8) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงาน ป.ป.ช.

(9) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(10) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(11) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการและการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช.

(12)²¹⁵ การกำหนดค่าเบี้ยประชุมของคณะกรรมการและคณะบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง

(13)²¹⁶ การวางระเบียบว่าด้วยการจัดทำ การเปิดเผย การเผยแพร่ การเก็บรักษา และการทำลายเอกสารและข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งนี้ เอกสารและข้อมูลดังกล่าวต้องอยู่ในรูปแบบ วิธีการหรือช่องทางที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ด้วย

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

²¹⁵ มาตรา 107 (12) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

²¹⁶ มาตรา 107 (13) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

มาตรา 123 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 125 ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทบความผิฐฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิฐต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิฐนั้น

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

อัญชิสา วลีชาติ

วุฒิการศึกษา

ปีการศึกษา 2546 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ปีการศึกษา 2550 เนติบัณฑิตไทย

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. (ด้านงานคดี)

สำนักงาน ป.ป.ช.